

## BAB. 1.

### PENDAHULUAN

Situasi kemanusiaan dalam hal ini, peradaban modern merupakan masalah yang sangat aktual untuk dikaji, mengingat manusia menghadapi bermacam - macam persoalan, baik menyangkut masalah ekonomi, politik, sosial budaya pada umumnya dan masalah pemerintahan serta kemasyarakatan pada khususnya yang mempunyai tugas pokok sebagai pelayanan publik. Hal ini tentunya berdampak pada nilai - nilai kemanusiaan terlebih lagi nilai – nilai etika dan moral yang pada akhirnya berpengaruh terhadap penerapan system pemerintahan yang mengarah pada *Good Governance* (tata kelola pemerintahan yang baik), *Good Clean governance* (pemerintahan yang bersih), *Sound governance* (pemerintahan kokoh dan tangguh)

Respon manusia sebagai makhluk berakal terhadap semua kosmologis menunjukkan bahwa manusia adalah makhluk berbudaya. Ia menciptakan hidup dan kemudian merobohkannya. Bisa juga ia membangun kembali sebuah tatanan yang menurutnya sudah tidak realistis lagi. Memang manusia sebagai subyek yang menjadikan hidupnya selalu mengikut pada lingkungan dan zaman yang melingkupinya, walaupun sering bertentangan dengan nilai etika dan moral dan juga tidak terlepas dalam menata pemerintahan dan kemasyarakatan..

Kebudayaan dinilai berkualitas ketika imajinatif kreatif manusia semakin jauh menyentuh sendi – sendi kehidupan. Sentuhan disini bukan hanya sebatas aspek etisnya saja, melainkan juga ia mampu meretas segala kebutuhan manusia secara politis. Kearifan lokal yang tercermin dalam budaya lokal pada umumnya yang berbasis kemanusiaan, telah banyak memberikan inspirasi dalam menghadapi kehidupan yang penuh masalah, diantaranya budaya etos kerja, budaya siri, kejujuran dan ketegasan, kecerdasan, kearifan yang tentunya bermuara kepada nilai religious yang sarat dengan nilai kemausiaan.

Berkaitan dengan fenomena sosial yang sangat aktual dewasa ini yang dialami oleh masyarakat pada umumnya adalah berkaitan dengan pelaksanaan pemerintahan dan

kemasyarakatan dengan kebijakan publik yang berupaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat adalah perilaku birokrasi dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya sebagai pelayanan publik dalam upaya mewujudkan pemerintahan yang baik (*Good Governance*) sebagai implementasi otonomi UU No 22 tahun 1999 dan UU No. 32 tahun 2004 tentang otonomi daerah.

Namun sebagian berimplikasi pada patologi (penyakit) birokrasi, diantaranya fenomena korupsi, kolusi dan nepotisme yang sudah melanda hampir semua aspek kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Tanggapan dari berbagai kalangan menunjukkan bahwa korupsi sesuatu yang sulit diberantas dengan berbagai penafsiran sehingga ada yang apatis dan larut di dalamnya. Namun tidak sedikit juga optimis bisa diberantas dengan berbagai cara, pendekatan yang signifikan untuk diterapkan mengingat korupsi sebagai sesuatu yang bisa menghancurkan negara baik secara ekonomis, politik maupun merobek – robek nilai – nilai kemanusiaan.

Di era reformasi dewasa ini, upaya pemerintah dalam menciptakan negara demokratis yang berorientasi pada pemerintahan yang *good governance* (tata kelola pemerintahan yang baik) menghadapi kendala yang cukup berat dengan berbagai aspek tantangan yang dihadapi, utamanya berkaitan kebijakan publik yang berimplikasi pada pelayanan publik, biasanya disikapi secara berlebihan yang berujung pada munculnya masalah korupsi, gratifikasi, pungli dan semacamnya yang melanda penyelenggara pemerintahan sebagai pelayanan publik. Upaya mengantar negara menjadi negara yang *good governance* dengan mengedepankan transparansi, akuntabilitas, kepastian hukum dan partisipatif masyarakat dengan berlandaskan nilai-nilai kemanusiaan menjadi terhambat dan mengalami persoalan yang krusial dalam mengantar peningkatan kesejahteraan masyarakat..

Birokrasi sebagai ujung tombak penyelenggara pemerintahan melekat fungsi sebagai fungsi pelayanan, pengaturan, pembangunan dan fungsi Pemberdayaan sehingga sangat menentukan upaya menciptakan pemerintahan yang baik sehingga diperlukan penanganan yang serius, utamanya dalam pemahaman akan tugas dan tanggung jawabnya

sebagai abdi Negara maupun abdi masyarakat dengan memberikan pelayanan yang berkualitas dengan mengedepankan nilai-nilai kemanusiaan.

Peradaban manusia pada dekade terakhir ini, mengalami guncangan dan tantangan dari berbagai aspek kehidupan akibat dampak era globalisasi yang telah memasuki semua sendi kehidupan masyarakat, walaupun secara substansial banyak bertentangan dengan nilai – nilai etika dan moral dan peradaban itu sendiri sehingga jauh dari nilai-nilai kemanusiaan.

Masalah kemanusiaan merupakan hal yang esensial dalam kehidupan manusia sebagai obyek peradaban bangsa, sebagai bangsa yang mempunyai kepribadian yang tinggi dan budaya yang luhur, maka harus tetap mengacu pada nilai – nilai kepribadian bangsa yang sangat religius. Namun pada pencaturan dunia global telah terimbas dalam berbagai bidang, baik ekonomi, politik, sosial budaya juga nilai keagamaan yang tentunya berdampak pada pergeseran nilai – nilai kemanusiaan pada umumnya dan nilai – nilai agama pada khususnya sehingga memerlukan solusi yang sistematis dan terencana dengan mengacu pada nilai kearifan menuju nilai kemanusiaan yang hakiki..

Memang kemajuan yang dirintis manusia dalam era globalisasi, memberikan nuansa yang menyenangkan bagi manusia, akan tetapi sesungguhnya menyimpan suatu potensi yang dapat menghancurkan martabat manusia. Berkat keberhasilan manusia dalam mengorganisasikan ekonomi, menata struktur politik serta membangun peradaban yang maju untuk dirinya sendiri, tetapi saat yang sama kita melihat bahwa manusia hancur peradabannya akibat rekayasanya sendiri.

Kenyataan menunjukkan bahwa peradaban yang telah dibangun selama ini, belum memperlihatkan maraknya nilai sosial budaya yang dituntun oleh nilai-nilai kemanusiaan, sebaliknya malah terasa problema peradaban sudah memperlihatkan karena dampaknya semakin menerpa kita, diantaranya krisis moral, krisis ekonomi, pergeseran nilai kemanusiaan maupun nilai – nilai budaya yang berakar pada nilai luhur dan kepribadian bangsa. Hal tersebut dirasakan memasuki semua sendi kehidupan bangsa pada umumnya

melalui berbagai bentuk, baik ekonomi, politik, iptek maupun sarana lainnya, utamanya dalam pelayanan public.

Manusia pada hakekatnya adalah makhluk yang mempunyai kecendrungan selalu memperbaiki kehidupannya, membuat kehidupan mereka menjadi lebih baik dan lebih nyaman. Manusia tidak pernah puas akan segala sesuatu yang dicapainya itu lalu berusaha untuk mencapai yang lebih baik lagi dengan menggunakan pikirannya, manusia mengembangkan wawasan, ketrampilan dan kekuatan baik secara fisik maupun sosial. Hasil buah pikiran itu kemudian membuahkan lebih banyak pilihan bagi kemudahan kehidupannya, baik masa sekarang maupun masa depan. (Muhammad, 1994:8)

Kehidupan manusia dengan peradabannya sekarang ini, dalam perkembangan iptek memberikan corak kecendrungan kehidupan bangsa di masa depan. Pengaruh iptek yang pesat disertai dengan produk – produk teknologi memberikan nuansa pada peradaban manusia sehingga lambat laun produk teknologi tersebut menjadi tujuan manusia. Tentunya akan menjadi tantangan manusia di dalam mempertahankan eksistensi kemanusiaan yang berlandaskan nilai kemanusiaan dalam berbagai aspek kegiatan dalam kehidupan, utamanya dalam penataan pemerintahan dan kemasyarakatan.

Masa depan adalah masa yang penuh tantangan. Untuk mampu hidup secara mantap di masa depan, khususnya pada millinium ketiga di mana teknologi, ekonomi, sosial budaya, politik didominasi oleh negara barat yang menganut paham sekularisme semakin kokoh. Disinilah perluantisipasi dalam menata pemerintahan dan kemasyarakatan dengan mengedepankan pelayanan public yang berbasis kemanusiaan sehingga kehidupan bangsa akan tenang dan nyaman yang pada akhirnya akan melahirkan masyarakat yang damai dan tenteram dengan peningkatan kesejahteraan yang semakin meningkat.

Suatu analisis masa depan yang banyak menjadi perhatian masyarakat yaitu pandangan John Naisbitt dalam Megatrend (2000) yang mengemukakan adanya beberapa kecendrungan besar di masa depan adalah globalisasi ekonomi, pertumbuhan ekonomi di wilayah pasifik, berkembangnya konsep swastanisasi negara kesejahteraan di barat, berkembangnya konsep sosialisme menjadi nasionalisme kebudayaan, majunya kegiatan

seni, meningkatnya peran wanita di era informasi, mantapnya peran individu, berkembangnya dunia biologi dan suburnya spritualisme dalam kaitannya dengan kehidupan beragama. Dari kecendrungan tersebut patut menjadi perhatian umat dan bangsa Indonesia adalah globalisasi ekonomi dan spiritualisasi ajaran agama. (Amsyari, 1993:160)

Globalisasi ekonomi ditandai dengan terbukanya pintu negara – negara dunia untuk menerima kegiatan bisnis ekonomi dari negara lainnya. Dan spritualisme dalam kehidupan beragama adalah kecendrungan orang untuk mengakui adanya Tuhan, namun menolak menjalani tuntutan agama yang diajarkan oleh para nabi. Dari analisis kecendrungan masa depan tersebut, nampak sudah menggejala di negara kita, utamanya dalam mengelola Negara.

Proses globalisasi dengan percepatan menggelindingnya liberalisasi dan sistem perdagangan bebas secara global menghadapkan kita kepada tantangan baru yang tidak sederhana, apalagi berimbas pada tatanan nilai – nilai peradaban bangsa. Oleh karenanya diperlukan perencanaan yang komprehensif sehingga tatanan peradaban bangsa tetap terjaga. Selain itu juga diperlukan pemantapan sumber daya manusia yang berkualitas menjadi aktor dalam menghadapi tantangan peradaban di era globalisasi.

Kenyataan ini menunjukkan suatu tantangan besar bagi peradaban manusia di era globalisasi ini yang harus disikapi secara *komprehensif* dalam menemukan solusi yang *komprehensif* pula. Mengingat hal ini sudah menjadi keprihatinan yang mendalam bangsa dalam meghadapi masa depan, tentunya dibutuhkan upaya yang berkesinambungan dalam berbagai aspek kehidupan dengan berlandaskan pada modal sosial (*Social capital*) yang menjadi nilai – nilai substansial peradaban bangsa yang sangat religius yakni nilai-nilai kemanusiaan.

Menyikapi fenomena pemerintahan di era reformasi dengan penerapan otonomi daerah yang nmengedepankan konsep desentralisasi yang memberikan kesempatan daerah untuk mengembangkan daerahnya sejalan dengan semakin banyaknya tuntutan masyarakat akan pelayanan publik yang berkualitas, walaupun bervariasi tuntutan masyarakat akan memenuhi keinginannya akan kesejahteraan. Sejalan dengan itu, munculnya pandangan

masyarakat terhadap rendahnya kinerja birokrasi pelayanan publik, terutama perilaku aparatur dalam memberikan pelayanan yang baik sesuai nilai-nilai moral kepada masyarakat di berbagai bidang. Hal ini terkait dengan pelaksanaan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik, maka birokrasi pemerintahan terus-menerus melakukan reformasi diri demi menunjang program manajemen aparatur negara berbasis kinerja. Reformasi birokrasi pemerintahan yang mengarah kepada perbaikan tata kelola pemerintahan yang efektif dan prima di masa depan. Sejak itu mulai digulirkan reformasi birokrasi, khususnya birokrasi pelayanan publik di lingkungan departemen/lembaga. Pemerintah menyadari pentingnya tata kelola pemerintahan yang baik, terutama penataan manajemen kepegawaian berbasis kinerja, manajemen pelayanan public berbasis kemanusiaan mendesak untuk dilaksanakan, mengingat semakin besarnya tuntutan masyarakat di era globalisasi yang penuh tantangan dan persaingan.

Beberapa kenyataan pada birokrasi pemerintahan, khususnya pemerintahan di daerah bahwa pelayanan publik belum mencapai hasil yang efektif. Hal ini diasumsikan sebagai akibat dari kinerja pelayanan belum maksimal, terutama pada aspek perilaku dan sikap aparatur pemerintah yang kurang memperhatikan prinsip-prinsip moral dalam menjalankan tugasnya, misalnya perbuatan dan tindakan yang benar, baik secara moral, jujur, adil dan nilai-nilai persamaan yang terbingkai dalam nilai-nilai kemanusiaan. Aparatur pemerintah sebagai pelayan masyarakat masih banyak yang memandang isu tentang etika birokrasi, yaitu masalah moralitas sebagai elemen yang kurang berkaitan dengan dunia pelayanan publik.

Padahal menurut Kumorotomo (2005:13) bahwa perumusan etika pemerintahan ialah guna mendukung pelaksanaan prinsip-prinsip dalam penyelenggaraan Negara dan Tata Pemerintahan yang baik (*good governance*), bersih, bertanggungjawab serta untuk menumbuhkan kepercayaan masyarakat terhadap peran dan kewenangan Aparatur Negara dan wibawa pemerintah dalam menjalankan kehidupan negara dan pemerintah. Salah satu prinsip utama yang mencirikan pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah; akuntabilitas, transparansi, keterbukaan, partisipasi, dan penegakan hukum yang harus dijalankan birokrasi dalam pelayanan publik.

Aparatur pemerintah dituntut bekerja lebih profesional, bermoral, bersih dan beretika dalam mendukung reformasi birokrasi dan menunjang kelancaran tugas pemerintahan dan pembangunan. Kenyataannya semangat reformasi birokrasi dan perbaikan kinerja aparatur belum terlaksana dengan baik karena masih banyak aparatur/pejabat pelaksana pelayanan publik dalam melakukan pertimbangan dan tindakan cenderung mengedepankan kepentingan pribadi di atas kepentingan umum sehingga belum sesuai nilai moral, tidak benar, tidak adil dan masih membedakan antara satu orang dengan orang yang lainnya. Hal ini terjadi sebagai pencerminan sikap dan perilaku pegawai/pejabat yang kurang berlandaskan pada nilai-nilai moral yang sedang berlaku atau nilai-nilai kearifan lokal masyarakat setempat.

Salah satu bukti pelayanan publik yang dilakukan birokrasi pemerintahan di daerah adalah sesuai dengan pandangan Bappenas, (2007:1) bahwa tata kelola yang salah atau buruk (*poor governance*) dapat berakibat terjadinya berbagai krisis. Terjadinya krisis multidemensi di negara kita yang didahului krisis finansial sejak 1997-1998 salah satu penyebabnya adalah penyelenggaraan tata pemerintahan yang salah atau buruk (*poor governance*) yang indikasinya antara lain: (1) dominasi kekuasaan oleh satu pihak terhadap pihak-pihak lainnya, sehingga pengawasan sulit dilakukan; (2) terjadinya tindakan KKN (korupsi, kolusi, dan nepotisme); (3) rendahnya kinerja aparatur termasuk dalam pelayanan kepada publik atau masyarakat di berbagai bidang.

Haryatmoko (2011:5), mengemukakan ada tiga dimensi etika publik, yaitu; 1) tujuan "upaya hidup baik" diterjemahkan menjadi "mengusahakan kesejahteraan umum melalui pelayanan publik yang berkualitas dan relevan"; 2) sarana "membangun institusi-institusi yang lebih adil" dirumuskan sebagai "membangun infrastruktur etika dengan menciptakan regulasi, aturan agar dijamin akuntabilitas, transparansi, dan netralitas pelayanan publik; 3) aksi/tindakan dipahami sebagai "integritas publik" untuk menjamin pelayanan publik yang berkualitas dan relevan.

Kecenderungan kinerja aparatur birokrasi menurun sebagai dampak dari perilaku birokrasi yang masih memposisikan masyarakat sebagai pihak yang melayani, dan bukan yang dilayani. Sesungguhnya standar pelayanan minimal ditujukan pelayanan pada masyarakat umum, namun terkadang dibalik menjadi pelayanan masyarakat terhadap

negara. Buruknya kinerja birokrasi selama ini menjadi salah satu faktor penting yang mendorong munculnya krisis kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Hal ini salah satu penyebabnya adalah rendahnya aplikasi/penerapan etika dan moral, terutama penerapan nilai-nilai kearifan lokal dalam praktik pelayanan publik.

Kenyataannya pelayanan publik di daerah belum terlaksana sesuai harapan masyarakat karena secara empiris pelayanan publik dalam implementasinya masih terkesan berbelit-belit, lambat, mahal, melelahkan, dan bahkan masih dijumpai tidak transparansi, serta kurang adil. Seperti halnya hasil penelitian Darmanto (2010:193) mengemukakan ada enam faktor untuk mengukur kinerja aparatur pemerintah kota dalam pelayanan publik, yaitu: 1) Kewenangan diskresi; 2) Orientasi terhadap perubahan; 3) Budaya paternalism; 4) Etika pelayanan; 5) system insentif; dan 6) semangat kerjasama.

Bertitik tolak dari pemikiran akan pelayanan public berkualitas menekankan pada kinerja aparatur pelayanan publik, khususnya bidang pelayanan public yang mengarah pada kebutuhan dasar masyarakat. Salah satu asumsinya adalah masalah etika sudah dipahami sebagai suatu nilai tetapi belum diaplikasikan dalam suatu tindakan pelayanan dengan mengacu pada nilai-nilai kearifan lokal yang menjadi nilai-nilai budaya masyarakat yang berbasis kemanusiaan. Secara empiris “pelayanan sering dijalankan tidak konsisten dengan aturan-aturan yang berlaku tetapi cenderung lebih kepada tindakan saling memahami kebutuhan antara pelayan dan yang dilayani sekalipun itu tidak adil pada pihak lain”

Kenyataan ini berlangsung terus-menerus hingga sampai sekarang ini. Asumsi sementara fenomenanya adalah disebabkan sikap dan perilaku aparat pelayanan yang tidak lagi berlandaskan pada nilai-nilai kearifan lokal sebagai landasan moralitas dalam melakukan pertimbangan dan tindakan dalam melaksanakan tugas sebagai pegawai negeri sipil.

Pelayanan publik merupakan tanggungjawab aparatur pemerintah sebagai Abdi Negara dan Abdi Masyarakat untuk memberikan kepuasan pada masyarakat yang dilayaninya, namun masih sering terjadi penyalahgunaan kewenangan dengan menggunakan kekuasaannya untuk menekan atau memaksakan kepada masyarakat sesuai keinginannya tanpa mempertimbangkan bahwa tugasnya sebagai pelayan masyarakat. Penyelenggaraan pelayanan publik yang orientasinya pada kekuasaan menjadikan birokrasi pemerintahan di



daerah semakin jauh dari misinya sebagai pelayanan publik. Birokrasi dan para pejabat lebih menempatkan dirinya sebagai penguasa daripada sebagai pelayan masyarakat. Hal ini berdampak buruk karena sikap dan perilaku dalam pelayanan publik cenderung mengabaikan aspirasi dan kepentingan masyarakat.

Terkait dengan masalah pelayanan publik, Dwiyanto (2008:2) melihatnya bahwa meluasnya praktik-praktik KKN (kolusi, korupsi, dan nepotisme) dalam birokrasi pelayanan publik semakin mencoreng *image* masyarakat terhadap birokrasi publik. KKN tidak hanya membuat pelayanan birokrasi menjadi amat sulit dinikmati secara wajar oleh masyarakatnya, tetapi juga masyarakat harus membayar lebih mahal pelayanan, seperti harus membayar lebih mahal dalam hal menyelesaikan urusan KTP, paspor, dan berbagai bidang pelayanan pemerintah. Oleh karena itu, kenyataan pelayanan public semakin memperkuat keyakinan bahwa sikap dan perilaku aparatur pelayan publik buruk, terutama sisi nilai moral.

Muhtar (2010:22) menjelaskan bahwa faktor-faktor kultural (budaya) berperan besar terhadap terjadinya perilaku penyimpangan atau korupsi. Faktor budaya adalah adanya tradisi pemberian hadiah kepada aparat (pejabat) dan ikatan keluarga serta kesetiaan parokial lainnya. Pandangan masyarakat yang menyatakan bahwa aparat pemerintah masih membudayakan warisan korupsi dari masa ke masa karena faktor kekeluargaan, suku, kelompok dan kultur yang berlaku. Padahal dari aspek nilai, bahwa tidak ada seorangpun yang menyatakan bahwa korupsi itu adalah perbuatan yang dibenarkan dalam sistem nilai apapun.

Kajian lain sebagai salah satu contoh tentang masalah pelayanan public akan perizinan yang dibutuhkan masyarakat dalam berusaha, khususnya perizinan usaha menurut persepsi publik walaupun sudah baik tetapi kualitas layanan rendah dari aspek standarisasi yang diterapkan berdasarkan aturan yang berlaku. Hasil survei TKED Kabupaten/Kota di Sulawesi Selatan yang diolah oleh KPPOD dan *The Asia Foundation* (2011:2-6) bahwa meskipun persepsi mengenai layanan perizinan sudah relatif baik, kualitas aktual layanan perizinan ini masih belum memuaskan. Kenyataannya adalah, sebagai berikut:

1. Tanda Daftar Perusahaan (TDP) yang wajib dimiliki oleh seluruh pelaku usaha, namun sebagian besar daerah belum mengikuti standar yang ditetapkan pemerintah pusat (maksimum 3 hari). Pelaku usaha di seluruh daerah yang mengaku memperoleh TDP paling cepat, sekitar enam hari.
2. Tingkat kepemilikan izin-izin dasar di daerah, dimana partisipan Kinerja masih rendah, seperti TDP, SITU/HO, IMB dan TDI.
3. Sebagian besar daerah belum memiliki Pelayanan Terpadu Satu Pintu dan mekanisme penanganan pengaduan, persepsi pelaku usahanya mengenai PTSP yang efisien, bebas pungli, dan bebas kolusi juga relatif rendah.
4. Kinerja perizinan di Provinsi Sulawesi Selatan masih membutuhkan perhatian Pemda. Persepsi pelaku usaha yang efisien, bebas pungli, dan bebas kolusi masih relatif rendah, seperti kasus pada Luwu Utara dan Kota Makassar.

Memang manajemen pelayanan public semakin mendasar dan substansial untuk menjadi prioritas untuk diterapkan dalam mengantisipasi semakin bervariasinya bentuk pelayanan public yang membutuhkan penanganan cepat, tepat dan akurat dengan tetap berlandaskan nilai-nilai kemanusiaan sebagai bentuk upaya untuk lebih mensejahterakan masyarakat.

Manajemen pelayanan dapat dartikan sebagai suatu proses penerapan ilmu dan seni untuk menyusun rencana, mengimplementasikan rencana, mengkoordinasikan dan menyelesaikan aktivitas-aktivitas pelayanan demi terciptanya tujuan pelayanan.

Pelayanan public atau pelayanan umum adalah segala bentuk pelayanan, baik dalam bentuk barang public maupun jasa public yang pada prinsipnya menjadi tanggungjawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam pelaksanaan ketentuan perundang-undangan.

Ada beberapa hal yang mengakibatkan manajemen pelayanan menjadi suatu hal yang sangat penting sehingga kita harus mempelajarinya, diantaranya:

1. Dengan berlakunya undang-undang Nomor 23 tahun 1999 tentang Pemerintah daerah dan Undang-undang Nomor 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat, akan semakin banyak aktivitas pelayanan yang harus ditangani oleh daerah.

2. Berlakunya Undang-undang Nomor 32 dan 33 tahun 2004 tersebut diatas juga akan mengakibatkan interaksi antara aparat daerah dan masyarakat menjadi lebih intens
3. Globalisasi dan berlakunya era perdagangan bebas menyebabkan batas-batas antar Negara menjadi kabur dan kompetisi menjadi sangat ketat.

Keputusan Menpan Nomor 63 tahun 2004 tentang pelayanan public menyatakan bahwa hakekat pelayanan public adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat. Keputusan ini juga membedakan jenis pelayanan menjadi empat kelompok, yaitu:

1. Kelompok pelayanan administrative, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, misalnya status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan atau penguasaan terhadap suatu barang. Dokumen ini antara lain, akte pernikahan, akte kelahiran, BPKB, SIM dan paspor.
2. Kelompok pelayanan barang, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk/jenis barang yang digunakan oleh public, misalnya jaringan telpon, penyediaan tenaga listrik, air bersih dan sebagainya.
3. Kelompok pelayanan jasa, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh public, misalnya pendidikan, pemeliharaan kesehatan, penyelenggaraan transportasi, pos dan sebagainya.

Memang manajemen pelayanan public menjadi suatu hal yang sangat krusial karena berhadapan langsung dengan public yang sangat membutuhkan pelayanan yang berkualitas sehingga tentunya aparatur sebagai pelayanan public harus mengantisipasi dinamika yang berkembang dalam pelayanan public dengan semakin meningkatnya permintaan masyarakat akan pelayanan public. Hal ini sangat terkait dengan penciptaan budaya pelayanan yang bisa menyentuh situasi dan kondisi masyarakat yang membutuhkan pelayanan yang cepat, tepat dan berkualitas yang dapat memberikan kepuasan masyarakat akan pelayanan aparatur yang pada akhirnya akan meningkatkan pencitraan aparatur dimata masyarakat sehingga tata kelola pemerintahan (*Good governance*) terwujud. Maka tentunya ada empat budaya organisasi yang perlu diterapkan dalam penciptaan budaya organisasi dalam pelayanan publik, yakni:

1. *Apathetic Culture* yakni type ini perhatian anggota organisasi terhadap hubungan antar manusia maupun perhatian terhadap kinerja pelaksanaan tugas, dua-duanya rendah. Penghargaan lebih didasarkan atas kepaduan tim dan harmoni, dan bukan didasarkan permainan politik dan pemanipulasian orang lain.
2. *Caring Culture* yakni budaya organisasi type ini dicirikan oleh rendahnya perhatian terhadap kinerja dan tingginya perhatian terhadap hubungan antar manusia. Penghargaan lebih didasarkan atas kepaduan tim dan harmoni, dan bukan didasarkan atas kinerja pelaksanaan tugas.
3. *Exacting Culture*: Ciri utama type ini adalah perhatian terhadap orang sangat rendah, tetapi perhatian terhadap kinerja sangat tinggi. Disini secara ekonomis, penghargaan sangat memuaskan tetapi hukuman atas kegagalan yang dilakukan juga sangat berat. Tingkat keamanan pekerjaan menjadi sangat rendah.
4. *Intrgrative Culture*: organisasi yang memiliki budaya *integrative* perhatian terhadap orang maupun perhatian terhadap kinerja keduanya sangat tinggi.

Manajemen pelayanan public menjadi sesuatu yang substantive dalam menata pemerintahan dan kemasyarakatan, utamanya dalam mengembang tugas pelayanan public sehingga azas pelayanan pemerintahan semakin mendesak. Azas pelayanan pemerintahan meliputi; (1) empati dengan *costumers*, (2) pembatasan prosudur, (3) kejelasan tata cara pelayanan, (4) minimalisasi persyaratan pelayanan, (5) kejelasan kewenangan, (6) transparansi biaya, (7) kepastian jadwal dan durasi pelayanan, (8) minimalisasi formulir, (9) maksimalisasi masa berlakunya izin, (10). Kejelasan hak dan kewajiban *providers* dan *costumers*, dan (11) efektivitas penanganan keluhan.

Keputusan Menpan Nomor 63 tahun 2004 tentang tata cara pelayanan public memuat hal-hal sebagai berikut:

1. Landasan hukum pelayanan public
2. Maksud dan tujuan pelayanan public
3. System dan prosudur pelayanan public
4. Persyaratan pelayanan public.
5. Biaya pelayanan public
6. Waktu Penyelesaian

7. Hak dan kewajiban

8. Pejabat penerima pengaduan pelayanan publik

## **BAB. 2.**

### **PELAYANAN PUBLIK DAN NILAI KEMANUSIAAN**

#### **1. Pelayanan Publik dan dinamikanya**

Memang beberapa kendala yang dihadapi bangsa Indonesia, utamanya dalam menata pemerintahan menuju *Good Governance* dengan krisis multi dimensi yang mempengaruhi aspek kenegaraan dengan krisis kemanusiaan, diantaranya (1) krisis moral atau etika para elite , baik elite politik, pejabat, birokrat, maupun tokoh informal, (2) krisis hukum, (3) krisis moneter, (4) krisis ekonomi, (5) krisis kepercayaan antar elite, (6) krisis politik, (7) krisis kepercayaan di kalangan masyarakat, dan (8) krisis kemanusiaan atau krisis moral bangsa. Kesemuanya ini berdampak pada tantangan pengelolaan Negara yang tentunya berdampak pada pelayanan public.

Pemerintah harus bekerja untuk kepentingan public sehingga target dan ukuran keberhasilannya adalah terwujudnya kebijakan, pelayanan, serta sarana dan prasarana demi kesejahteraan, kemakmuran dan keadilan, dan ketenteraman rakyat. Pemerintahan yang demokratis dimana masyarakat luas merasa mendapatkan nilai atau manfaat dari keberadaan pemerintah, baik karena kebijakan maupun karena pelayanannya.

Pelayanan public oleh Lembaga Administrasi Negara (1998) diartikan sebagai segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi pemerintahan di pusat, di daerah, dan lingkungan Badan Usaha Milik Negara/daerah dalam bentuk barang dan jasa, baik dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan Perundang-undangan. Pelayanan public dapat diartikan sebagai suatu usaha yang dilakukan oleh seseorang/kelompok orang atau institusi tertentu untuk memberikan kemudahan dan bantuan kepada masyarakat dalam rangka tujuan tertentu.

Upaya pemberian pelayanan public, menurut Keputusan Menteri pemberdayaan aparatur Negara (Menpan) nomor 81 tahun 1993 mengandung unsur:

1. Hak dan kewajiban bagi pemberi maupun penerima pelayanan umum harus jelas dan diketahui secara pasti oleh masing-masing pihak.

2. Pengaturan setiap bentuk pelayanan umum harus disesuaikan dengan kondisi kebutuhan dan kemampuan masyarakat untuk membayar, berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan tetap berpegang pada efisien dan efektivitas.
3. Mutu proses dan hasil pelayanan umum harus diusahakan agar memberikan keamanan, kenyamanan, kelancaran, dan kepastian hukum yang dapat dipertanggung jawabkan.
4. Apabila pelayanan umum yang diselenggarakan oleh instansi pemerintah terpaksa harus mahal, maka instansi pemerintah yang bersangkutan berkewajiban memberikan peluang kepada Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Uphoff (1998) merekomendasikan keterlibatan tiga sector dalam pemberian pelayanan public, yaitu (1) sector Negara (*Government state*), (2) pasar (*Market*), (3) *Non Governmental Organization* (NGO), *Grassrot organization/Civil Sociaty*. Keberhasilan suatu pembangunan banyak tergantung kepada rekayasa sinergi yang positif diantara ketiganya.

Memang pelayanan public menjadi suatu hal yang sangat esensial dalam masyarakat, disisi lain masyarakat sangat mengharapkan pelayanan yang cepat, disisi lain aparat bekerja diatur standarisasi aturan sehingga dibutuhkan kesepahaman tiga komponen dalam membentuk system pelayanan yang berorientasi pada nilai kemanusiaan.

Maka ciri-ciri yang ikut menentukan kualitas pelayanan public yakni;

1. Ketepatan waktu pelayanan, yang meliputi waktu tunggu dan waktu proses,
2. Akurasi pelayanan, yang meliputi bebas dari kesalahan,
3. Kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan,
4. Kemudahan mendapatkan pelayanan, misalnya banyaknya petugas yang melayani dan banyaknya fasilitas pendukung,

5. Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan, berkaitan dengan lokasi, ruang tempat pelayanan, tempat parkir, ketersediaan informasi.
6. Atribut pendukung pelayanan lainnya seperti ruang tunggu ber AC, kebersihan

Dari ciri-ciri yang menentukan kualitas pelayanan yang menjadi acuan para pakar dalam mengembangkan konsep, teori dalam meningkatkan kualitas pelayanan public. Zeithami (1990) mengemukakan bahwa ada 10 (sepuluh) dimensi yang harus diperhatikan dalam melihat tolok ukur kualitas pelayanan public yakni;

1. *Tangible*, terdiri atas fasilitas fisik, peralatan, personil dan komunikasi.
2. *Realiable*, terdiri dari kemampuan unit pelayanan dalam menciptakan pelayanan yang dijanjikan dengan tepat.
3. *Responsiveness*, kemauan untuk membantu konsumen, bertanggung jawab terhadap kualitas pelayanan yang diberikan.
4. *Competence*, tuntutan yang dimilikinya, pengetahuan dan ketrampilan yang baik oleh aparatur dalam memberikan pelayanan.
5. *Courtesy*, sikap atau perilaku ramah, bersahabat, tanggap terhadap keinginan konsumen serta mau melakukan kontak atau hubungan pribadi.
6. *Credibility*, sikap jujur dalam setiap upaya untuk menarik kepercayaan masyarakat.
7. *Security*, jasa pelayanan yang diberikan harus bebas dari berbagai bahaya dan resiko.
8. *Acces*, terdapat kemudahan untuk mengadakan kontak dan pendekatan.
9. *Communication*, kemauan pemberi pelayanan untuk mendengarkan suara, keingintahuan atau aspirasi pelanggan, sekaligus ketersediaan untuk selalu menyampaikan informasi baru kepada masyarakat.



10. *Understanding the costumer*, melakukan segala usaha untuk mengetahui kebutuhan pelanggan.

Pelayanan public merupakan suatu hal yang sangat esensial dalam pelaksanaan pemerintahan dan kemasyarakatan sehingga perlu tercipta suatu pelayanan public yang berkualitas dengan mengacu pada 10 elemen dasar dalam mendukung terhadap pelayanan publik. Pelayanan yang diberikan oleh aparatur Negara sesungguhnya tidak dapat terlepas dari peran birokrasi serta tidak lepas dari etika pelayanan birokrat itu sendiri yang mengarah kepada tatanan nilai-nilai kemanusiaan. Nilai ini menjadi landasan ideal yang perlu menjadi acuan karena pada akhirnya juga kembali kepada nilai kemanusiaan itu sendiri.

Untuk mendukung terhadap pelayanan publik berbasis kemanusiaan, maka prinsip-prinsip yang perlu diperhatikan untuk meningkatkan kualitas pelayanan yakni:

- 1) *Tangibles* (terjangkau), baik bentuk maupun fasilitas.
- 2) *Realibility* (handal), yaitu kemampuan membentuk pelayanan yang dijanjikan dengan tepat dan memiliki ketergantungan.
- 3) *Responsiveness* (pertanggung jawaban), memiliki rasa tanggung jawab terhadap mutu pelayanan.
- 4) *Assurance* (jaminan), baik pengetahuan tentang pelayanan, perilaku dan kemampuan pegawai dalam memberikan pelayanan.
- 5) *Empaty* (empati), rasa perhatian yang penuh secara personel terhadap pelanggan.

Dari beberapa instrumen diatas, maka penyelenggaraan manajemen pelayanan public merupakan upaya Negara untuk memenuhi kebutuhan dasar dan hak-hak sipil setiap warga Negara atas barang, jasa, dan ;pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan public.

Kondisi obyektif menunjukkan bahwa penyelenggaraan pelayanan public masih dihadapkan oleh system pemerintahan yang belum efektif dan efisien serta kualitas sumber daya manusia aparatur yang belum memadai. Apalagi dalam menampilkan pelayanan public berbasis kemanusiaan.

Menghadapi era globalisasi yang penuh tantangan dan peluang aparatur Negara dalam hal ini dititik beratkan kepada aparatur pemerintah yang hendaknya memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya, berorientasi pada kebutuhan dan kepuasan penerima pelayanan yang tentunya berbasis kemanusiaan dan berorientasi pada kebutuhan dan kepuasan penerima pelayanan sehingga dapat meningkatkan daya saing dalam pemberian pelayanan barang dan jasa. Kemajuan teknologi informasi juga merupakan solusi dalam memenuhi aspek transparansi, akuntabilitas dan partisipasi masyarakat.

Hakekat pelayanan public adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi msyarakat, karena itu pengembangan kinerja pelayanan public senantiasa menyangkut tiga unsur pokok pelayanan yakni unsur kelembagaan penyelenggaraan, proses pelayanan, serta sumber daya manusia pemberi pelayanan.

Pelayanan public prima dapat dinilai dari proses dan produk layanannya. Aspek proses meliputi SDM aparatur, mekanisme serta sarana da prasarana yang digunakan dalam proses. Aspek produk layanan menyangkut jenis, kualitas, dan kuantitas produk layanan.

Harapan masyarakat akan pelayanan public yang berkualitas menjadi sesuatu yang sangat penting dalam menata pemerintahan yang baik. Pelayanan public yang berbasis kemanusiaan akan mengarah pada tingkat kepuasan pelayanan kepada masyarakat terhadap pelayanan aparatur. Memang ada beberapa alasan-alasan yang menimbulkan ketidakpuasan masyarakat akan pelayanan aparatur yakni;

- 1) Ada dugaan terjadi penyimpangan dalam pelaksanaan pelayanan.
- 2) Adanya sikap dan perilaku dalam melaksanakan tugas dirasa tidak sesuai adat istiadat dan budaya bangsa.
- 3) Kurangnya disiplin pada petugas terhadap jadwal atau waktu yang telah ditentukan.
- 4) Penyelesaian urusan yang berlarut-larut dan tidak ada kepastian.
- 5) Ada kelalaian dalam penggunaan bahan, pengerjaan barang tidak sesuai dengan permintaan atau standar.

- 6) Jasa layanan yang diberikan kurang/tidak memenuhi standar, atau tidak memenuhi harapan masyarakat.
- 7) Terdapat aturan/mekanisme pelayanan yang dianggap menyulitkan, memberatkan atau dirasa mengurangi/mengabaikan hak mereka.
- 8) Tidak ada tanggapan yang memuaskan terhadap keluhan yang telah disampaikan.

Berkaitan dengan kerangka *Good Governance*, setiap pejabat public berkewajiban memberikan perlakuan yang sama bagi setiap warga masyarakat dalam menjalankan fungsi-fungsi sebagai pelayanan public (*Equality before the law*). Secara sederhana bahwa ada tujuh strategi dalam meningkatkan pelayanan yang disingkat SERVICE, strategi tersebut adalah:

- 1) *Self-esteem* (memberi nilai pada diri sendiri)
- 2) *Exceed expectation* (melampaui yang diharapkan)
- 3) *Recover* (rebut kembali)
- 4) *Vision* (visi)
- 5) *Impove* (peningkatan)
- 6) *Care* (perhatian)
- 7) *Empower* (pemberdayaan)

Untuk dapat mencapai sasaran pelayanan secara tepat disarankan menggunakan pendekatan SMART yaitu: *Apecific* (spesifik), *Meansurable* (terukur), *achievable* (dapat dicapai), *relevant* (relevan) dan *time- bound* (keterkaitan dengan waktu).

Keputusan Menpan Nomor 06/1995 tentang Pedoman Penganugrahan Piala Abdisatyabakti bagi unit kerja/kantor pelayanan percontohan, diatur mengenai criteria pelayanan yang baik, yaitu: kesederhanaan, kejelasan dan kepastian, keamanan, keterbukaan, efisien, ekonomis, keadilan dan merata serta ketepatan waktu.

Pelayanan public menjadi suatu yang sangat esensial dalam penataan aparatur menuju tata kelola pemerintahan yang baik. Birokrasi sebagai ujung tombak pelayanan public menjadi titik sentral dalam memberikan kemudahan masyarakat dalam berbagai

urusan sehingga tugas birokrasi sebagai agen pembangunan dan pemberdayaan sehingga aspek kemanusiaan menjadi sesuatu yang sangat mendesak.

Memang manajemen pelayanan public sebagai bagian yang tidak terpisahkan dengan kinerja aparatur sebagai pelayan public. Keterbatasan dan kelemahan aparatur berdampak pada kualitas pelayanan public yang nantinya akan berdampak pada ketidakpuasan masyarakat akan pelayanan public sehingga pencitraan aparatur semakin memburuk. Hal ini membutuhkan penerapan nilai-nilai kemanusiaan dalam aspek pelayanan public karena terkait dengan masyarakat luas.

Buruknya citra aparatur tidak terlepas dari proses politik dan budaya masyarakat. Aparatur sering memposisikan diri selaku komponen bangsa yang harus tampil dihormati, serta menunjukkan derajat social dan arogansi kewenangan, kemudian terpola suatu karakter dan perilaku aparat yang kurang apresiasi terhadap kebutuhan rakyat. Dalam proses inilah aparat pemerintahan berubah orientasi, yang pada tujuan semula memberi pelayanan public, kemudian berubah menjadi pihak yang ingin dilayani, dihargai, dihormati dan diberi. Pada sisi lain, muncul anggapan bahwa bekerja pada bidang pemerintahan selain meningkatkan status social, juga akan memberikan peningkatan ekonomi, dan secara financial akan menaikkan taraf hidup. Dengan status social yang semakin memposisikan diri sebagai orang yang diburu masyarakat, maka semakin sulit di akses oleh masyarakat sehingga pada akhirnya akan terjadi patologi birokrasi. Kondisi ini membuka ruang untuk terjadinya praktek korupsi yang mengarah kepada tidak terpenuhinya standar pelayanan bahkan besar peluang untuk timbulnya penyimpangan prosudur yang akan melahirkan praktek pemerintahan yang kotor.

Kondisi ini melahirkan etika pelayanan public menjadi sangat terbatas. Aparatur merasa sulit melakukan, ketika diminta untuk menyapa masyarakat pengguna dengan salam atau menanyakan keperluannya dengan ramah atau dengan mengedepankan nilai kemanusiaan dalam pelayanan public yakni mengedepankan saling menghormati sebagai dua komponen yang tidak terpisahkan dalam pemerintahan. Memang system nilai yang dimiliki tidak pernah mengajarkan sebagai abdi masyarakat yang bertugas melayani

keperluan warga dengan baik dan sopan, sebaliknya nilai-nilai yang ada di dalam birokrasi menjelma menjadi penguasa yang harus tampak berwibawa di hadapan masyarakat

Budaya birokrasi pemerintahan selalu berorientasi pada kekuasaan. Ini menjadi nilai dan daya tarik bagi birokrasi. Ini dipahami karena banyak hal yang diinginkan oleh pejabat birokrasi selalu terkait dengan kekuasaan. Selama ini segala keinginan birokrasi seperti penghasilan, pengaruh, fasilitas dan selalu terkait dengan kekuasaan yang dimiliki. Motivasi ini menyebabkan birokrasi lebih berorientasi untuk mencari dan mempertahankan kekuasaan daripada melayani masyarakat sebagai pelayanan public.

Birokrasi tidak terlepas dari pelayanan public dan menjadi sumber kritikan masyarakat dengan berbagai pandangan yang sinis, diantaranya, kualitas kerja masih rendah, biaya mahal dan cenderung boros, miskin informasi dan lebih mementingkan diri sendiri. Kondisi ini lebih diperburuk oleh banyaknya pelanggaran terhadap aturan Perundang-undangan yang berlaku, tindakan sewenang-wenang aparat pemerintahan, sikap arogansi penguasa, pemborosan sumber keuangan, penyalahgunaan kekuasaan, dan penggunaan fasilitas Negara, serta praktek korupsi, kolusi dan nepotisme. Semua ini muncul karena komitmen, tanggungjawab, profesionalisme dalam melakukan tugas, serta konsistennya dalam penerapan hukum. (Agus Pramusinto,2009:83)

Nilai-nilai kemanusiaan dalam pelayanan public sudah menjadi keharusan mengingat tugas pokok aparaturnya pemerintahan yakni pelayanan public sehingga masyarakat mendapatkan pelayanan yang baik sehingga kepuasan masyarakat akan pelayanan public sebagai bentuk kesejahteraan masyarakat.

Nilai-nilai kemanusiaan selalu menjadi acuan masyarakat dalam beraktivitas dan menjadi nilai peradaban yang menggambarkan karakter masyarakat yang akan mewarnai aktivitas kehidupan manusia. Sebagai aparaturnya sebagai pelayanan public, tentunya dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya menjadikan nilai-nilai kemanusiaan sebagai tolok ukur dalam memberikan pelayanan berkualitas.

Memang dalam kehidupan masyarakat diwarnai oleh modal social (Social kapital) yang menjadi alat pemersatu dan nilai kepribadian masyarakat yang sangat dijunjung tinggi oleh masyarakat sehingga menjadi norma dan panutan.

## 2. Modal sosial dalam Pelayanan Publik

Pembangunan pada prinsipnya adalah upaya sadar masyarakat untuk lebih meningkatkan kesejahteraan hidupnya. Namun perlu ada kesadaran bersama bahwa suatu kemustahilan pembangunan manusia dan pembangunan bangsa dapat dilakukan sesuai dengan misinya secara efektif tanpa melibatkan dimensi kultural, dalam hal ini **modal sosial**. Maka diperlukan upaya bersama untuk merevitalisasi modal sosial yang memungkinkan lahirnya budaya manusia unggul Indonesia.

Modal sosial merupakan energi pembangunan yang sangat dahsyat. Masing – masing entitas sosial memiliki tidak saja tipologi melainkan juga konfigurasi nilai dan norma yang sangat menentukan derajat kerekatan sosial dan kolaborasi sosial dalam masyarakat. Dimensi ini akan berpengaruh kuat pada karakteristik perilaku masyarakat dan respon yang mereka tunjukkan terhadap setiap kebijakan pembangunan yang dibuat pemerintah. Apa pun rencana dan proyek yang dirancang akan senantiasa berhadapan dengan faktor, baik yang memperlancar maupun yang menghambat. Disinilah peran modal sosial yang sangat menentukan.

Bangsa Indonesia dengan kompleksitas masalahnya, dimensi modal sosial hampir diabaikan, jauh berada diluar alam pikir pembangunan padahal di berbagai belahan dunia dewasa ini kesadaran akan pentingnya faktor tersebut cukup tinggi dan menjadi kepedulian bersama. *Social capital* (modal sosial) diyakini sebagai salah satu komponen utama dalam menggerakkan kebersamaan, mobilitas ide, kesalingpercayaan dan kesaling menguntungkan untuk mencapai kemajuan bersama, utamanya dalam pelaksanaan pelayanan publik.

Francis Fukuyama (1999) meyakinkan berargumentasi bahwa modal sosial memegang peranan yang sangat penting dalam menfungsikan dan memperkuat kehidupan

masyarakat modern. Modal sosial sebagai *Sine qua non* bagi pembangunan manusia, pembangunan ekonomi, sosial, politik dan stabilitas demokrasi. Di dalamnya merupakan komponen kultural bagi kehidupan masyarakat modern. Modal sosial yang lemah akan meredupkan semangat gotong royong, memperparah kemiskinan, meningkatkan pengangguran, kriminalitas dan menghalangi upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Salah satu bentuk pemanfaatan modal sosial yang paling banyak dibahas orang Indonesia dengan berbagai topik seperti kearifan lokal (suku bangsa atau komunitas adat) adalah fungsinya dalam mengatasi pelbagai masalah sosial dalam masyarakat, diantaranya patologi sosial, disorganisasi sosial, konflik dan perilaku menyimpang.

Pada era reformasi dimana Indonesia memperlihatkan begitu lemahnya modal sosial yang mengakibatkan semakin lemahnya budaya unggul di masyarakat dan sebaliknya. Akibatnya masyarakat hidup seperti dalam kesendirian, ketidakamanan, tipisnya semangat kebersamaan dan terkungkung dalam lingkungan kelompok sosial yang sempit dan sulit berubah. Ini telah memperlemah bangsa dan menghambat berbagai upaya perubahan yang ditawarkan. Bangsa yang memiliki modal sosial yang rendah akan selalu menjadi bangsa yang berbudaya *inferior* dan kalah. Mereka tidak pernah diperhitungkan karena tidak akan sanggup mengarungi persaingan dalam berbagai bentuk pergaulan dunia.

Membangun modal sosial berarti melakukan revitalisasi terhadap kehidupan bangsa itu sendiri. Hambatan yang menuntut segera dicarikan solusinya, antara lain renggangnya jaringan sosial antara suku akibat dari semangat *Inward looking* yang sangat tinggi. Apabila hambatan ini dapat diatasi, yang sebetulnya muncul dari gejala keterisolasian budaya semata, dan pola baru hubungan sosial antara suku dapat ditegakkan diatas prinsip yang kuat pada upaya pengembangan modal sosial, niscaya bangsa ini akan memiliki keunggulan dan kekuatan yang menakjubkan.

Memang pada prinsipnya ada tiga konsep dasar yang melekat dalam modal sosial yakni kepercayaan, norma dan jaringan yang menjadi kekuatan dalam membangun suatu komunitas masyarakat, utamanya dalam upaya pencapaian tujuan bangsa yakni masyarakat

yang sejahtera atau biasa disebut masyarakat madani yang tentunya akan menjadi modal dasar dalam pelayanan publik

Ada beberapa modal sosial yang sangat berkaitan langsung dengan pembangunan, utamanya aspek pelayanan public, diantaranya:

1. Modal sosial dan pembangunan manusia, suatu komunitas yang memiliki modal sosial rendah hampir dapat dipastikan kualitas pembangunan manusianya akan jauh tertinggal. Beberapa dimensi pembangunan manusia yang dipengaruhi oleh modal sosial antara lain kemampuannya untuk menyelesaikan berbagai problem kolektif, mendorong roda perubahan yang cepat di tengah masyarakat, memperluas kesadaran bersama bahwa banyak jalan yang bisa dilakukan oleh setiap anggota kelompok untuk memperbaiki nasib secara bersama - sama, memperbaiki mutu kehidupan dan meningkatkan kesejahteraan,.
2. Modal sosial dan pembangunan ekonomi; modal sosial yang kuat akan merangsang pertumbuhan berbagai sektor ekonomi karena adanya tingkat rasa percaya yang tinggi dan kerekatan hubungan dalam jaringan yang luas tumbuh antar sesama pelaku ekonomi
3. Modal sosial dan efektifitas pemerintahan; modal sosial yang tinggi akan membawa dampak pada tingginya partisipasi masyarakat sipil dalam berbagai bentuknya, akibat positif yang ditimbulkannya adalah pemerintahan akan memiliki akuntabilitas yang lebih kuat, masyarakat yang memiliki modal sosial tinggi akan sangat membantu memfasilitasi hubungan yang harmonis antara masyarakat dan negara.
4. Modal sosial dan lembaga – lembaga formal; modal sosial akan memiliki pengaruh yang kuat pada kehidupan organisasi modern. Keuntungan yang akan diperoleh suatu organisasi modern antara lain akan meningkatkan pengetahuan bersama terutama berkaitan dengan adanya relasi – relasi yang dibangun atas modal kepercayaan. Masyarakat yang memiliki modal sosial kuat dan memiliki asosiasi – asosiasi informal yang kuat akan mampu pula mendorong kemunculan organisasi modern yang kuat.



5. Modal sosial dan tumbuhnya demokrasi yang kuat; demokrasi sangat menentukan keberhasilan pembangunan bangsa. Modal sosial merupakan faktor penting yang menentukan kuat tidaknya fondasi demokrasi yang dibangun. Modal sosial akan memberikan keleluasaan bagi individu untuk saling merekatkan diri guna mempertahankan kepentingan masyarakat. Kuatnya demokrasi juga akan ditentukan oleh kuatnya kelompok, asosiasi, nilai – nilai dan jaringan dan memahami serta menjalankan secara etis proses interaksinya di tangan masyarakat. Unsur modal sosial inilah yang akan menentukan tingkat kekuatan suatu pemerintahan yang demokratis.

Modal sosial sangat populer sebagai salah satu isu pembangunan yang menuntut perhatian seksama terutama sekali dengan munculnya kajian – kajian berharga dari Robert D Putnan (1993, 1995, 2002), Prancis Fukuyama (1999, 2002), James Coleman (1990, 1998), Paul Bullen (2000, 2002), Eva Cox (1995), Cohen dan Prusak (2001). Adam Smith di abad ke 18 dalam kajian ekonomi mereka telah memasukkan unsur modal sosial dengan sangat jelas yakni mereka sebut sebagai *Social contract* masyarakat-sipil yang akan menentukan kemajuan pembangunan ekonomi.

Modal sosial adalah sumber daya yang dapat dipandang sebagai investasi. Untuk menghasilkan sumber daya baru. Ia lebih menekankan pada potensi kelompok dan pola hubungan antar individu dalam suatu kelompok dan antar kelompok dengan ruang perhatian pada jaringan sosial, norma, nilai, dan kepercayaan antara sesama yang lahir dari anggota kelompok dan menjadi norma kelompok.

Pada perkembangannya telah melahirkan berbagai konsep dari para pakar, diantaranya sepereti terlihat pada tabel berikut:

**Tabel. 1 Inti Definisi Modal Sosial**

<b>Penulis</b>	<b>Tertambat pada</b>	<b>Kapital sosial (indevenden)</b>	<b>Variabel devenden</b>
Coleman	Struktur sosial: hubungan sosial, institusi	Fungsi kewajiban, harapan, layak percaya, saluran, norma, sanksi, jaringan, organisasi	Tindakan aktor atau aktor dalam badan hukum
Putnam	Institusi sosial	Jaringan; norma; kepercayaan	Keberhasilan ekonomi, demokrasi
Fukuyama	Agama, filsafat	Kepercayaan, nilai	Kerjasama keberhasilan ekonomi
Bank Dunia		Institusi, norma, hubungan	Tindakan sosial
Turner	Hubungan sosial, pola organisasi yang diciptakan individu	kekuatan	Potensi perkembangan ekonomi
Lawang	Struktur sosial mikro, mezo, makro	Kekuatan sosial komunitas bersama kapital- kapital lainnya	Efisiensi dan efektifitas dalam pengatasan masalah

Sumber: didaptasi Lawang, 2005

Selain itu, ada juga pendapat dari Eva Cox (1995) bahwa modal sosial sebagai suatu rangkaian proses hubungan antara manusia yang ditunjang oleh jaringan, norma dan kepercayaan sosial yang memungkinkan efisiensi dan efektifnya koordinasi dan kerjasama untuk keuntungan dan kebajikan bersama. Paul Bullen & Jenny Onix (1998) menyatakan bahwa yang sangat penting dari modal sosial adalah kemampuannya sebagai basis sosial untuk membangun masyarakat sipil yang sebenarnya.

Unsur – unsur pokok modal sosial adalah:

1. **Partisipasi dalam suatu jaringan;** modal sosial tidak dibangun hanya oleh satu individu melainkan akan terletak pada kecenderungan yang tumbuh dalam suatu kelompok untuk bersosialisasi sebagai bagian penting dari nilai – nilai yang melekat. Kunci keberhasilan membangun modal sosial terletak pada kemampuan sekelompok orang dalam suatu asosiasi atau perkumpulan dalam melibatkan diri dalam suatu jaringan hubungan sosial. Variasi hubungan dilakukan dengan prinsip kesukarelaan, kebersamaan, kebebasan dan keadaban,
2. **Resiprocity;** modal sosial senantiasa diwarnai oleh kecenderungan saling tukar kebaikan antar individu dalam suatu kelompok atau antar kelompok itu sendiri.
3. **Trust atau rasa percaya (mempercayai)** adalah suatu bentuk keinginan untuk mengambil resiko dalam hubungan – hubungan sosialnya yang didasari oleh perasaan yakin bahwa yang lain akan melakukan sesuatu seperti yang diharapkan dan akan senantiasa bertindak dalam suatu pola tindakan yang saling mendukung, paling tidak yang lain tidak akan bertindak merugikan diri dan kelompoknya. (Robert D, Putman, 1993,1995, 2002) sedangkan Fukuyama (1995) memandang Trust merupakan sikap saling mempercayai di masyarakat yang memungkinkan masyarakat tersebut saling bersatu dengan yang lain dan memberikan kontribusi pada peningkatan modal sosial.
4. **Norma sosial.** Ini berperan dalam mengontrol bentuk – bentuk perilaku yang tumbuh dalam masyarakat. Norma sosial merupakan sekumpulan aturan yang diharapkan dipatuhi dan diikuti oleh anggota masyarakat pada suatu entitas sosial tertentu.

5. **Nilai – nilai;** sesuatu ide yang telah turun temurun dianggap benar dan penting oleh anggota kelompok masyarakat. Misalnya, nilai harmoni, prestasi, kerja keras, kompetisi dan lainnya merupakan contoh nilai yang sangat umum dikenal dalam kehidupan masyarakat.
6. **Tindakan yang proaktif;** keinginan yang kuat dari anggota kelompok untuk tidak saja berpartisipasi tetapi senantiasa mencari jalan bagi keterlibatan mereka dalam suatu kegiatan masyarakat. Ide dasar dari premise ini bahwa seseorang atau kelompok senantiasa kreatif dan aktif. Perilaku proaktif yang memiliki kandungan modal sosial dapat dilihat melalui tindakan dari yang paling sederhana sampai yang berdimensi dalam dan luas.

Kebudayaan unggul adalah produk dari kuatnya modal sosial. dan merupakan energi pembangunan. Pembangunan yang mengabaikan dimensi ini sebagai pendorong munculnya kekuatan masyarakat dan bangsa, tidak saja akan kehilangan fondasi kemasyarakatan yang kuat, tetapi juga akan mengalami stagnasi dan kesulitan untuk keluar dari berbagai krisis yang dialami. Sebagai energi, modal sosial akan efektif memberikan dorongan keberhasilan bagi berbagai kebijakan baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun oleh pihak swasta.

Terdapat beberapa langkah dan sasaran strategis untuk pengembangan modal sosial. Sasaran tersebut antara lain melalui jalur agama, budaya, pendidikan, keamanan, sosialisasi nilai – nilai baru dan melalui berbagai kebijakan langsung pembangunan terutama yang berkaitan dengan kebijakan untuk kesejahteraan publik. Ada beberapa kebijakan strategis dalam pengembangan modal sosial yakni :

1. Peran agama dan keterpinggiran agama oleh budaya lokal; agama memiliki kedudukan sentral dalam memperkuat dan memperlemah dimensi modal sosial.
2. Reorientasi dan reformasi budaya lokal; reformasi budaya merupakan kebutuhan. Budaya lokal yang feodal, hirarkis, penuh dominasi kelompok dalam suatu entitas, membelenggu kebebasan, menghindari kerja keras dan prestasi.

3. Jalur pendidikan; dengan pendidikan dapat terjadi sosialisasi nilai baru seperti profesionalisme, kejujuran, integritas, kesamaan, kebebasan dan keadaban sebagai penopang utama budaya unggul.
4. Menciptakan rasa aman.
5. Kembali menjadi Indonesia, kikis semangat kesukuan yang negatif.
6. Menjadikan sikap jujur sebagai jiwa perilaku masyarakat.
7. Membangun semangat kemanusiaan.

Untuk mencapai budaya unggul tersebut, maka diperlukan komitmen yang kuat yakni sebuah kehendak bersama yang kuat. Hal ini dilakukan dengan berbagai strategi yakni motivasi yang kuat untuk mewujudkan realitas implementasi dengan menerapkan nilai – nilai yang telah disepakati. Adanya teladan yang kuat dari pemimpin.

Mensikapi pelayanan public di era reformasi ini tentunya membutuhkan nilai kearifan didalam mencermati perkembangan dan dinamika masyarakat yang semakin bervariasi dan tidak terlepas terhadap permintaan pelayanan public yang bervariasi pula. Hal ini membutuhkan suatu kekuatan moral dalam hal ini modal social yang cukup kaya yang perlu diaktualkan dalam menangani pelayanan public sehingga benih-benih konflik antara aparatur dengan masyarakat dapat teratasi.

Modal social masyarakat telah teruji dan menjadi alat motivasi dalam meningkatkan kualitas hidup dan menjadi perisai terhadap nilai kepribadian bangsa yang telah terpatrit dalam kehidupan bermasyarakat dan menjadi modal besar bagi aparatur dalam mengembang tugas sebagai pelayanan public sehingga akan terwujud manajemen pelayanan public yang berbasis kemanusiaan.

Manajemen pelayanan public berbasis kemanusiaan menjadi suatu kebutuhan mendasar dalam menjalankan kewenangan aparatur sebagai pelayanan public, yang tentunya sangat terkait dengan masyarakat dan kebutuhannya sehingga dibutuhkan pemahaman dengan menerapkan modal social sebagai acuan dalam pelayanan public sehingga akan menghasilkan output pelayanan yang memberi kepuasan masyarakat sebagai penerima pelayanan.

Memang modal social menjadi suatu hal yang sangat esensial dalam pelayanan public, utamanya dalam pembangunan bangsa, dimana modal social memberikan inspirasi bagi aparatur dalam melaksanakan tugasnya sebagai pelayanan public sekaligus memberikan keyakinan masyarakat akan amanah yang diembangnya sehingga kepuasan masyarakat akan pelayanan publik dapat terwujud.

Modal social yang dimiliki masyarakat menjadi penentu terhadap berhasilnya pengelolaan Negara dengan partisipasinya mampu menjadi mitra pemerintah dalam mengisi pembangunan, tetapi dilain pihak partisipasi akan terwujud bilamana pelayanan public yang berkualitas dapat terpenuhi sehingga kesejahteraan masyarakat akan semakin meningkat. Pelayanan public yang berorientasi pada kepentingan masyarakat akan mengarah pada pelayanan public yang berbasis kemanusiaan sebagai wujud dari tata kelola pemerintahan yang baik (*Good governance*), pemerintahan yang bersih (*Good clean governance*), pemerintahan yang kuat dan tangguh (*Spoil Governance*).

Pelayanan public berbasis kemanusiaan menjadi keharusan dalam era reformasi dengan berubahnya paradigma pemerintahan dari orientasi kekuasaan ke orientasi public sehingga aparatur sebagai pelayanan public sudah harus berpihak kepada rakyat dengan menampilkan pelayanan yang berkualitas dengan tepat, cepat dan mampu memberikan kepuasan kepada masyarakat akan pelayanan pemerintah.

### BAB. 3.

#### DIMENSI ETIKA DALAM PELAYANAN PUBLIK

##### 1. Etika dan Moral

Salah satu kebijakan MENPAN tahun 2001 sebagai program prioritas tentang reformasi pembangunan dalam pembaharuan di bidang sosial budaya dan etika pemerintahan dalam rangka menata interrelasi, interaksi, dan interdependensi antar pejabat negara maupun antar lembaga negara baik di Pusat maupun di Daerah, yang berlandaskan pada moral dan etika yang tinggi. Hal ini dimaksudkan perumusan Etika Pemerintahan adalah guna mendukung pelaksanaan prinsip-prinsip dalam penyelenggaraan negara dan tata pemerintahan yang baik (*good governance*), bersih, bertanggungjawab serta untuk menumbuhkan kepercayaan masyarakat terhadap peran dan kewenangan aparatur negara dan wibawa pemerintah. Selain itu, tentunya juga untuk menata ulang terhadap tugas dan wewenang aparatur sebagai pelayanan public sehingga mampu menampilkan pelayanan berkualitas sebagai penjabaran etika dan moral dalam tata pemerintahan yang baik

Kumorotomo, (2005:13) mengemukakan beberapa tujuan perumusan Etika Pemerintahan, sebagai berikut:

1. Untuk memformulasikan nilai-nilai moral/etika, norma-norma dan tanggungjawab dalam interrelasi, interaksi dan interdependensi antar penyelenggara negara maupun antar lembaga negara baik pusat maupun daerah.
2. Mempertegas tanggung jawab moral maupun material dalam perannya sebagai penyelenggara administrasi negara dan pemerintahan terutama dalam kaitannya dengan pelaksanaan tugas, fungsi dan kewenangan pada masing-masing selaku pejabat/lembaga/instansi pemerintah maupun lembaga negara.
3. Mengatur tata hubungan kewenangan dan tanggungjawab antar pejabat/lembaga/instansi dengan dilandasi pada nilai-nilai moral dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku
4. Untuk memberikan acuan/panduan sebagai standar nilai-nilai dalam bersikap dan bertindak secara vertikal maupun horizontal sesuai kewenangan dan peran masing-

masing pejabat/instansi dalam tata hubungannya dengan struktur kelembagaan menurut ketentuan yang berlaku.

Pemikiran tentang pentingnya perumusan etika pemerintahan tersebut, sejalan dengan rumusan tipe ideal birokrasi Max Weber yang mengkaji dan menjelaskan dalam bukunya (*The theory of social and economic organization*, 1922) yang dikenal dengan tipe ideal bahwa secara akademik birokrasi yang ideal adalah birokrasi yang lebih menitikberatkan pada aspek rasionalitas, impersonal dan efisiensi dalam meningkatkan kinerja birokrasi pemerintahan (Weber, 1964:333). Oleh karena itu, birokrasi pemerintahan walaupun senantiasa berhadapan dengan fenomena kekuasaan tetapi secara rasional harus tetap terbentuk sikap dan perilaku pejabat/aparat yang menghormati dan menjunjung tinggi hukum dan nilai-nilai moral yang berlaku. Namun dalam perkembangannya birokrasi pemerintahan cenderung dinilai masyarakat kurang simpatik dan berkonotasi jelek karena kurang berpihak pada masyarakat, padahal birokrasi berfungsi sebagai pelayan publik.

Pemerintahan yang baik adalah kinerjanya senantiasa memperhatikan hak dan bertanggungjawab terhadap kepentingan publik, terutama penyelenggaraan pelayanan publik yang bermoral atau beretika. Oleh karena itu Keban, (2008:168) menjelaskan bahwa dalam konteks dunia birokrasi, moral atau etika tentu saja terkait dengan perilaku pelayanan publik. Dunia administrasi publik atau pelayanan publik, etika di artikan sebagai filsafat dan “profesional standards” (kode etik), atau moral atau “*right rules of conduct*” (aturan berperilaku yang benar) yang seharusnya dipatuhi oleh pemberi pelayanan publik atau administrator publik. Dasar pemikiran Keban sesuai pendapat (Chandle & Plano, 1988) bahwa etika didefinisikan sebagai cabang filsafat yang berkenaan dengan nilai-nilai yang berhubungan dengan perilaku manusia, dalam kaitannya dengan benar atau salah suatu perbuatan, dan baik atau buruk motif dan tujuan dari perbuatan tersebut.

K. Bertens, (2011:4) menjelaskan “etika” berangkat dari pemikiran filosof Yunani besar Aristoteles (384-322 S.M.) bahwa sesungguhnya etika dipandang dari dan dipakai untuk menunjukkan filsafat moral. Jadi jika kita membatasi diri pada makna “etika” berarti: ilmu tentang apa yang biasa dilakukan atau ilmu tentang adat kebiasaan. Lebih lanjut ditegaskan bahwa memakai istilah modern, dapat dikatakan bahwa etika membahas “konvensi-konvensi sosial” yang ditemukan dalam masyarakat. Oleh karena itu moral atau



etika merupakan landasan pengetahuan tentang asas-asas akhlak (moral), yaitu: (1) ilmu tentang apa yang baik dan apa yang buruk dan tentang hak dan kewajiban moral (akhlak), (2) kumpulan asas atau nilai yang berkenaan dengan akhlak, (3) nilai mengenai benar dan salah yang dianut suatu golongan atau masyarakat.

Pandangan lain yang mirip adalah apa yang dikemukakan Komorotomo, (2000:6) walaupun dijelaskan secara berbeda dengan menggunakan pendekatan filsafat, mengatakan bahwa “etika” (*ethics*) sebagai salah satu cabang filsafat, yang mencakup filsafat moral atau pembenaran-pembenaran filosofis. Sebagai suatu falsafah, etika berkenaan dengan moralitas beserta persoalan-persoalan dan pembenaran-pembenarannya. Moralitas merupakan salah satu instrumen kemasyarakatan apabila suatu kelompok sosial menghendaki adanya penuntun tindakan (*action guide*) untuk segala pola tingkah-laku yang disebut bermoral. Maka moralitas akan serupa dengan hukum di satu pihak dan konvensi atau etika di lain pihak. Karena itu persoalan etika adalah merupakan persoalan moral dan moralitas yang diukur dari sisi baik dan buruknya bagi tingkah-laku manusia.

Sejarah peradaban manusia sejak abad ke-4 sebelum Masehi para pemikir telah mencoba menjabarkan berbagai corak landasan etika sebagai pedoman hidup bermasyarakat. Salah satunya adalah pemikiran Alder yang dikenal dengan istilah *Six Great Ideas* dan diterjemahkan oleh The Liang Gie, (1989:18) dengan enam ide Agung sebagai pertimbangan dan tindakan manusia. Kumurotomo, (2000:31) menyebutnya asas-asas yang melandasi moralitas manusia. Landasan etika sebagai pedoman hidup bermasyarakat adalah, sebagai berikut :

- 1) Kebenaran (*truth*), yang mempertanyakan esensi dari nilai-nilai moral beserta pembenarannya dalam kehidupan sosial,
- 2) Kebaikan (*goodness*), yaitu sifat atau karakteristik dari sesuatu yang menimbulkan pujian,
- 3) Keindahan (*beauty*), yang menyangkut prinsip-prinsip estetika mendasari segala sesuatu yang mencakup penikmatan rasa senang terhadap keindahan,
- 4) Keadilan (*justice*), yaitu kemauan yang tetap dan kekal untuk memberikan kepada setiap orang apa yang semestinya.

- 5) Kebebasan (*liberty*), yaitu keleluasaan untuk bertindak atau tidak bertindak berdasarkan pilihan-pilihan yang tersedia bagi seseorang,
- 6) Persamaan (*equality*), yaitu adanya persamaan antar manusia yang satu dengan yang lain.

Berdasarkan pokok pemikiran tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa sesungguhnya “Etika” atau “Moral” merupakan salah satu dimensi terpenting dalam administrasi publik, khususnya terkait penyelenggaraan pelayanan publik karena kegiatan-kegiatan administrasi publik berkenaan dengan maksud dan tujuan publik tertentu, diarahkan untuk memuaskan kepentingan atau kesejahteraan publik, dan harus dijalankan oleh pemerintah dengan landasan tanggungjawab, kewajiban dan motif yang benar. Dasar pemikiran ini tentu tidak terlepas dari pusat perhatian daripada aliran-aliran etika atau moral yang berkembang selama ini, seperti teologi, utilitarianisme, dan deontologi.

Memang aspek etika dan moral menjadi suatu keharusan dalam pelayanan public karena akan berhadapan dengan kepentingan manusia yang bervariasi yang membutuhkan perhatian dari pelaksanaan pelayanan public dalam hal ini aparatur pemerintahan. Aparatur sudah harus mengedepankan etika moral dalam menjalankan tugas dan tanggungjawabnya sebagai aparatur pelayanan public sehingga akan melahirkan kepuasan masyarakat dalam pelayanan pemerintah yang tentunya akan berdampak pada pencitraan pemerintah ditengah masyarakat sehingga tata kelola pemerintahan yang baik akan terwujud.

Terkait dengan dasar pemikiran filsafat tentang moral, sehingga etika birokrasi memandang berbagai perilaku yang baik dan buruk berdasar pada teori tentang berbagai aliran etika. Dalam hal ini Kumorotomo, (2000:24) memandang bahwa etika sebenarnya muncul sebagai sumber pemikiran ilmiah yang dijadikan sebagai landasan untuk bertindak benar dan sebaliknya berperilaku buruk. Aliran etika awalnya dikembangkan oleh pemikir-pemikir terkenal dari zaman Yunani kuno dalam hal mengajarkan manusia untuk senantiasa berserah diri pada kehendak alam, seperti Socrates (470-399 SM), Plato (428-348 SM) dan Aristoteles (384-322 SM). Adapun perkembangan aliran-aliran tersebut sebagai landasan etika, sebagai berikut:

- 1). Aliran *Utilitarianisme*

Salah satu teori etika yang dikembangkan oleh David Hume (1711-1776) dalam Bertens (2011:261) adalah Aliran *Utilitarianisme* yang berasal dari tradisi pemikiran moral di United Kingdom yang juga dikembangkan oleh Jeremy Bentham (1748-1832) dengan menekankan pada kodrat manusia dan tingkah lakunya menuju nilai kebahagiaan. Bentham memandang bahwa suatu perbuatan dapat dinilai baik atau buruk, sejauh dapat meningkatkan atau mengurangi kebahagiaan sebanyak mungkin orang atau dengan kata lain berani meninggalkan individualisme dan egoistis dengan dasar pemikiran bahwa kebahagiaan itu menyangkut seluruh umat manusia. Moralitas suatu tindakan harus ditentukan dengan menimbang kegunaannya untuk mencapai kebahagiaan umat manusia. Prinsip kegunaan ini menjadi norma untuk tindakan-tindakan kita pribadi maupun untuk kebijaksanaan pemerintah.

Menurut Bentham, prinsip kegunaan tersebut harus ditetapkan secara kuantitatif belaka. Karena kualitas kesenangan selalu sama, satu-satunya aspek yang bisa berbeda adalah kuantitasnya. Sumber-sumber kesenangan dapat diukur dan diperhitungkan menurut intensitas dan lamanya perasaan yang diambil daripadanya, menurut akibatnya, menurut kepastiannya akan dapat menghasilkan perasaan dengan sumbernya, menurut jauh dekatnya perasaan, menurut kemurnian, serta jangkauan perasaan dan sebagainya. Oleh karena itu penilaian perasaan senantiasa memperhitungkan kadar moral suatu tindakan.

Pandangan yang berbeda terhadap Aliran *Utilitarianisme* adalah John Stuart Mill (1806-1873) seorang filsuf besar Inggris dengan mengkritik Bentham bahwa kebahagiaan tidak hanya diukur dari kuantitasnya saja, tetapi kualitasnya juga perlu dipertimbangkan, karena ada kesenangan yang lebih tinggi mutunya dan ada yang lebih rendah. Kesenangan manusia harus dinilai lebih tinggi daripada kesenangan hewan. Lebih lanjut dijelaskan pemikiran Mill bahwa kebahagiaan yang menjadi norma etis adalah kebahagiaan semua orang yang terlibat dalam suatu kejadian, bukan kebahagiaan satu orang saja yang barangkali mempunyai status khusus.

Pada sisi lain, kritik terhadap pemikiran teori Bentham dan Mill, yaitu Toulmin dkk seorang filsuf Inggris-Amerika, mengatakan bahwa prinsip kegunaan dari *utilitarianisme* tidak harus diterapkan atas salah satu perbuatan, melainkan atas aturan-aturan moral yang mengatur perbuatan kita. Orang sebaiknya tidak bertanya “apakah akan diperoleh

kebahagiaan paling besar untuk paling banyak orang, jika seseorang menepati janjinya dalam situasi tertentu”. Yang harus dipertanyakan adalah: “apakah aturan moral orang harus menepati janjinya merupakan aturan yang paling berguna bagi masyarakat atau sebaliknya, aturan orang tidak perlu menepati janji, menyumbangkan paling banyak untuk kebahagiaan paling banyak orang. Tanpa ragu-ragu dapat kita jawab bahwa aturan “orang harus menepati janji” pasti paling berguna dan karena itu harus diterima sebagai aturan moral. Oleh karena itu kebahagiaan dan kesejahteraan sangat ditentukan oleh sejauh kegunaan dan didukung kesesuaian aturan moral yang ditaati masyarakat.

a) Aliran *Naturalisme*

Paham ini berpendapat bahwa sistem-sistem etika dalam kesusilaan adalah mempunyai dasar alami. Bahwa pembenaran-pembenaran hanya dapat dilakukan melalui pengkajian atas fakta dan bukan atas teori-teori yang sangat metafisis. Naturalisme juga berpendapat bahwa manusia pada kodratnya adalah “baik”, sehingga ia harus dihargai dan menjadi ukuran. Oleh karena itu teori naturalisme memandang bahwa pertimbangan yang benar itu kalau memperhitungkan kenyataan secara kodrat yang terjadi pada kehidupan manusia (sisi moral manusia), baik pertimbangan maupun tindakannya.

b) Aliran *Individualisme*

Paham ini dikembangkan oleh salah seorang filsuf, yaitu Emmanuel Kant, bahwa sesungguhnya setiap orang bertanggung jawab secara individual bagi dirinya. Jadi esensi *individualisme* adalah ajaran bahwa di dalam hubungan sosial yang paling pokok adalah individunya. Segala interaksi dalam masyarakat harus dilakukan demi keuntungan individu. Paham ini memandang bahwa orang akan memiliki etos kerja yang kuat dan selalu ingin berbuat yang terbaik bagi dirinya.

c) Aliran *Hedonisme*

Paham ini berkembang dari pandangan Aristippus (sekitar 400 SM), bahwa menurut kodratnya manusia selalu mengusahakan kenikmatan. Bahwa bila kebutuhan kodrati terpenuhi, orang akan memperoleh kenikmatan sepuas-puasnya. Selanjutnya dijelaskan bahwa mencari kesenangan merupakan kodrat manusia. Sayangnya, dalam kenyataan kita melihat bahwa kaum hedonis tidak pernah mencapai tujuan. Bukti-bukti yang menunjukkan bahwa manusia akan senantiasa mengejar kenikmatan ternyata tidak

lengkap. Sesungguhnya yang diupayakan oleh manusia adalah hal-hal yang menimbulkan kenikmatan, tetapi bukan kenikmatan itu sendiri.

d). Aliran *Eudaemonisme*

Paham ini senantiasa memandang bahwa *eudaemonisme* mencita-citakan suasana batiniah yang disebut “bahagia”. Ia mengajarkan bahwa kebahagiaan merupakan kebaikan tertinggi (*prima facie*). Manusia yang hidup di dunia ini sesungguhnya hanya mencari satu kata: bahagia, yang menjadi persoalan ialah bahwa kata “bahagia” itu sendiri selalu bermakna ganda dan kebahagiaan terlalu sulit untuk diukur. Jadi kebahagiaan itu harus diupayakan, menurut ajaran Stoisme bahwa untuk mencapai kebahagiaan manusia harus menggunakan akal pikirannya.

e) Aliran *Idealisme*

Paham ini timbul dari kesadaran akan adanya lingkungan *normativitas*, bahwa kenyataan yang bersifat normatif yang memberi dorongan kepada manusia untuk berbuat. Ajaran *idealism* ini adalah mengakui tentang dualisme manusia, bahwa manusia terdiri dari jasmani dan rohani. Sesungguhnya dalam diri manusia terdapat tiga komponen idealisme, yaitu (1) *Idealisme rasionalistik*, mengatakan bahwa dengan menggunakan pikiran dan akal, manusia dapat mengenal norma-norma yang menuntun pikirannya, (2) *Idealisme estetik*, mengatakan bahwa dunia serta kehidupan manusia dapat dilihat dari perspektif karya seni, dan (3) *Idealisme etik*, adalah intinya ingin menentukan ukuran-ukuran moral dan kesusilaan terhadap dunia dan kehidupan manusia.

Berdasarkan pandangan dari berbagai aliran sebagai landasan etika, tentu saja birokrat sebagai pelayan masyarakat senantiasa harus mengambil keputusan dan melakukan tindakan tidak hanya mempertimbangkan satu aliran tetapi memakai landasan pemikiran yang menyeluruh karena persoalan-persoalan kemasyarakatan tidak terlepas dari ketentuan-ketentuan normatif sebagai acuannya. Aliran filsafat membuka wawasan untuk melihat fenomena pelayanan public dalam membuat keputusan yang mampu berpihak kepada masyarakat. Seperti telah dijelaskan Keban, (2008: 168) bahwa perbedaan berbagai aliran telah mempengaruhi para administrator dalam pengambilan keputusan dan dalam melakukan berbagai kegiatannya, yang sering dianggap kontroversial. Ada yang

berpendapat bahwa keputusan yang dibuat atau aktivitas yang dilakukan telah didasarkan atas etika dan moral yang benar, sementara yang lain berpendapat sebaliknya.

## **2. Etika Pelayanan Publik**

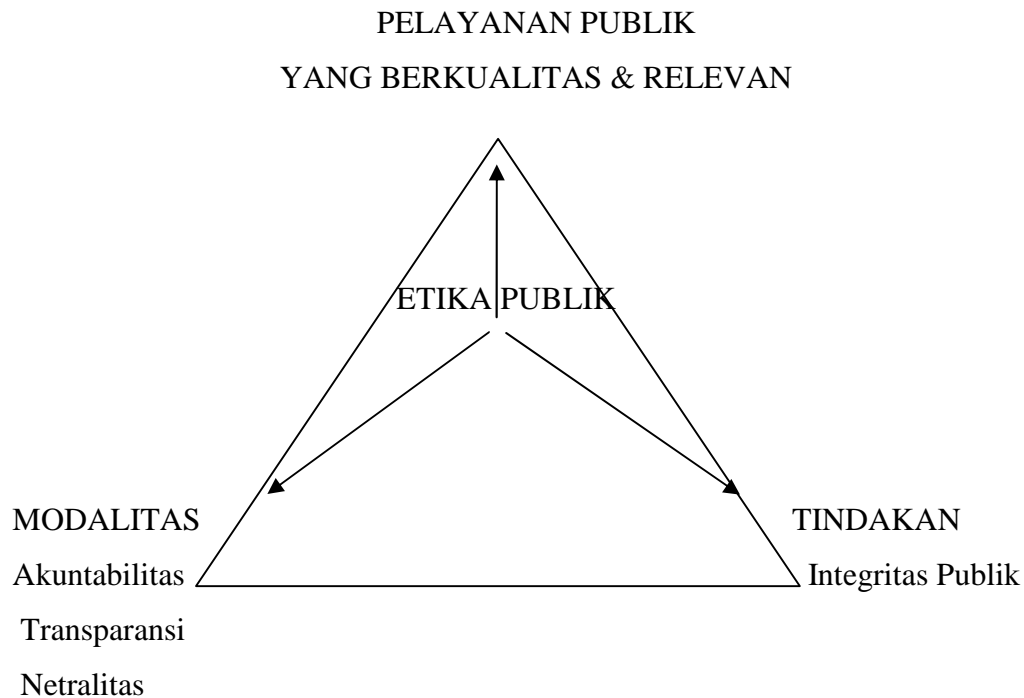
Berbagai konsep etika dan keterkaitan dengan etika birokrasi, tentu membawa pada persoalan nilai-nilai yang berhubungan dengan perilaku manusia sebagai aparatur pemerintahan, dalam kaitannya dengan benar atau salah suatu perbuatan, dan baik atau buruk motif dan tujuan dari perbuatan tersebut. Sehingga “Etika” dipandang sebagai dimensi terpenting dalam administrasi publik karena kegiatan-kegiatan administrasi 38espon berkenaan dengan maksud dan tujuan publik tertentu, diarahkan untuk memuaskan kepentingan atau kebahagiaan publik, dan harus dijalankan dengan kewajiban dan motif yang benar. Etika dan moral dalam penerapan pada administrasi pemerintahan, sering juga disebut sebagai istilah “Etika Publik” karena senantiasa berfokus pada pelayanan publik.

Etika publik memang terkait langsung dengan pelayanan publik, terutama masalah integritas publik yang harus dilakukan oleh pejabat publik. Pelayan publik sangat diperlukan tanggung jawab dan integritas pribadi sebagai petugas publik, sehingga mampu menjalankan tugasnya secara akuntabilitas dan transparansi. Salah satu alasan pentingnya etika publik karena berbagai kenyataan pada penyelenggaraan pemerintahan dinilai dari berbagai komponen dalam masyarakat bahwa pelayanan publik yang buruk yang syarat dengan konflik kepentingan, sehingga dapat menimbulkan atau melemahkan komitmen pejabat 38espon pada nilai-nilai etika.

Haryatmoko, (2011:1) menjelaskan bahwa lemahnya akuntabilitas dan transparansi menyebabkan korupsi merasuki semua bidang kehidupan, dari eselon paling atas sampai tingkat paling bawah dalam pelayanan publik, dari sektor swasta ke lembaga swadaya masyarakat, bahkan lembaga keagamaan. Jadi korupsi tidak hanya menjangkiti *political society*, tetapi juga *civil society*. Refleksi kritis atas memburuknya pelayanan publik dan integritas publik menjadi keprihatinan utama etika publik. Etika publik sangat peduli terhadap modalitas tindakan, tidak berhenti pada niat baik.

Persoalan pelayanan publik yang dilakukan pejabat atau aparatur publik dinilai semakin buruk dan memprihatinkan, tentu semakin memperkuat alasan perlunya etika publik sebagai manifestasi dari etika politik, dimana dibutuhkan “upaya hidup baik” untuk mendukung hidup bersama dengan orang lain dan menciptakan lembaga/institusi yang lebih adil. Persoalan etika politik, menurut (B.Sutor, 1991:86) dalam Haryatmoko (2011:4) menyebutkan tiga dimensi etika moral: (1) tujuan “upaya hidup baik” diterjemahkan menjadi “mengusahakan kesejahteraan umum melalui pelayanan 39espon yang berkualitas dan relevan” (2) sarana ”membangun institusi-institusi yang lebih adil” dirumuskan sebagai “membangun infrastruktur etika dengan menciptakan regulasi, hukum, aturan agar dijamin akuntabilitas, transparansi, dan netralitas pelayanan publik”; (3) aksi/tindakan dipahami sebagai “integritas Publik” untuk menjamin pelayanan publik yang berkualitas dan relevan.

Jika konsep etika publik ditinjau dari aspek tujuan, maka pelayanan publik yang berkualitas dan relevan menjadi penekanan yang mendapat perhatian utama dalam rangka mencapai kesejahteraan umum. Permasalahannya adalah keperihatinan terhadap kualitas pelayanan yang dibutuhkan semakin mewarnai institusi pelayan publik, sehingga dibutuhkan upaya manajemen publik yang lebih bertanggung jawab dan memiliki komitmen yang tinggi untuk mengusahakan kesejahteraan masyarakat dan hidup bersama dengan baik. Selanjutnya menghadapi tuntutan pelayanan publik, perlu didukung kebijakan umum pemerintah meliputi kebijakan skala prioritas, program, metode, dan tujuan dana publik. Terkait dengan hal tersebut, tentu dimensi moral sangat menentukan kemampuan dan arah kebijakan umum yang akuntabilitas dan transparansi.



\_\_\_\_\_ *Segitiga Etika Politik – B. Sutor, **Politische Ethik**, 1991* \_\_\_\_\_

Konsep etika publik pada dimensi modalitas, meliputi sistem dan prinsip-prinsip dasar pengorganisasian praktik pelayanan publik dengan perhatian khusus pada membangun institusi-institusi sosial yang lebih adil. Oleh karena itu menurut Haryatmoko, (2011:6) dalam hal ini akuntabilitas sebagai sarana untuk mencapai pelayanan publik yang dan menjaga integritas publik, serta prinsip keadilan, netralitas atau tidak memihak, dan perlakuan yang fair menyumbang untuk semakin meningkatkan transparansi. Dijelaskan bahwa dimensi moral pada tingkat sarana ini terletak pada; (1) peran etika publik dalam menguji dan mengkritisi keputusan-keputusan, institusi-institusi, dan praktik-praktik politik, (2) sikap dalam menghadapi struktur, yaitu menyetujui atau menolak tatanan sosial, ekonomi, dan politik hidup bersama; (3) prinsip subsidiaritas dalam pelayanan publik, artinya kalau masyarakat, asosiasi, lembaga nirlaba mampu mengorganisir atau menyelesaikan masalahnya dengan kemampuan dan sarana yang dimilikinya sendiri, negara tidak perlu campur tangan.

Etika publik memandang bahwa sarana yang diperlukan dalam pelayanan publik adalah terpenuhinya institusi-institusi/lembaga sosial yang lebih adil, yang tentunya sasaran



utamanya terpenuhinya prinsip pencapaian akuntabilitas, transparansi dan netralitas. Oleh karena itu, diperlukan pengaturan perilaku masyarakat dalam menghadapi masalah-masalah mendasar, meliputi perbaikan tatanan politik dan kekuatan-kekuatan politik yang ditata sesuai dengan prinsip keadilan, netralitas dan transparansi.

Pada sisi lain, etika publik menyoroti tentang “tindakan “ pejabat publik yang dituntut memiliki integritas publik karena sebagai pelaku yang memegang peranan dan sekaligus menentukan rasionalitas politik. Haryatmoko, (2011:7) menjelaskan bahwa tindakan politik disebut rasional bila pelaku mempunyai orientasi situasi dan paham permasalahan. Ini mengandaikan kompetensi teknis, *leadership* dan etika. Pejabat publik atau politisi dituntut memiliki integritas publik, dalam arti menghindari kekerasan menjadi imperatif moral, maka penguasaan manajemen konflik adalah syarat aksi politik yang etis. Oleh karena itu, persoalan tindakan pejabat publik yang integritas kepentingan publiknya tinggi, tentu tidaklah terlepas dari konsep dan teori-teori etika, baik dalam proses pertimbangan maupun dalam pengambilan keputusan.

Konsep-konsep tentang nilai moral dan etika dalam administrasi pemerintahan dirumuskan untuk diterapkan dalam kehidupan kenegaraan dan lingkup administrasi yang sesungguhnya. Kemanfaatan konsepsi etika tersebut hanya akan terasa apabila benar-benar dapat menjadi bagian dari dinamika administrasi modern.

Ada Sembilan azaz yang diterima oleh *American Society for Public Administration* (ASPA) sebagai contoh kode etik administrasi di negara maju, yakni:

1. Pelayanan kepada masyarakat adalah diatas pelayanan kepada diri sendiri.
2. Rakyat adalah berdaulat dan mereka yang bekerja dalam instansi pemerintah pada akhirnya bertanggungjawab kepada rakyat.
3. Hukum mengatur suatu tindakan dari instansi pemerintah . apabila hukum dan peraturan dirasa bermakna ganda, tidak bijaksana, atau perlu perubahan, kita akan mengacu kepada sebesar-besarnya kepentingan rakyat sebagai patokan.
4. Manajemen yang efisien dan efektif adalah dasar bagi administrasi Negara. Subversi melalui penyagunaan pengaruh, penggelapan, pemborosan, atau penyelewengan tidak dapat dibenarkan.

5. Sistem penilai kecakapan, kesempatan yang sama, dan asas-asas etikad baik akan didukung, dijalankan dan dikembangkan.
6. Pelayanan kepada masyarakat menuntut kepekaan khusus dengan cirri-ciri sifat keadilan, keberaniaan, kejujuran, persamaan, kompetensi dan kasih sayang.
7. Perlindungan terhadap kepercayaan rakyat adalah sangat penting.
8. Hati nurani memegang peran penting dalam memilih arah tindakan
9. Para administrator Negara tidak hanya terlibat untuk mencegah hal yng salah, tetapi juga untuk mengusahakan hal yang benar.

Salah satu tugas pokok aparat birokrasi dalam menata pemerintahan dan kemasyarakatan adalah pelaksanaan kebijakan publik, terutama pelayanan publik yang baik, dan ini yang sangat menentukan terciptanya *good governance*. Fungsi utama aparat birokrasi adalah sebagai pelayan masyarakat, pengaturan, pembangunan, dan pemberdayaan dalam menghadapi masalah yang spesifik sekalipun dengan meningkatnya keinginan masyarakat akan pelayanan birokrasi. Disamping itu juga adanya tuntutan reformasi untuk menjadikan jalannya pemerintahan menjadi pemerintahan yang baik (*good governance*) dengan berbagai unsurnya.

Bertolak dari beberapa konsep birokrasi, maka untuk menciptakan pemerintahan yang baik (*good governance*) dalam pelayanan publik diperlukan birokrasi yang lebih transparan, efektif dan akuntabel karena birokrasi itu sendiri sebagai suatu lembaga pengorganisasian aparatur negara dengan tugas yang sangat luas dan kompleks sehingga sangat diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat.

Masalahnya adalah birokrasi dinilai cenderung memiliki kinerja, terutama pejabat dan aparat birokrasi yang sering menyebabkan masalah baru. Seperti halnya yang dikemukakan oleh Pramusinto, (2009:82) bahwa masalah baru birokrasi terkesan statis, kurang peka terhadap perubahan lingkungan sosialnya, bahkan terkesan cenderung resisten terhadap pembaharuan. Keadaan tersebut seringkali memunculkan potensi praktek mal-administrasi yang menjurus pada praktek korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).

Potret buram birokrasi tersebut merupakan kajian etika birokrasi karena berbagai pelanggaran moral, birokrasi dipandang sebagai salah satu penyakit birokrasi yang sangat berpengaruh terhadap pelayanan publik. Kenyataan ini yang menyebabkan pentingnya

perbaikan birokrasi atau lebih responsif dikenal dengan istilah reformasi birokrasi dalam menghadapi patologi birokrasi (penyakit birokrasi). Patologi birokrasi adalah penyakit atau bentuk perilaku organisasi yang menyimpang dari nilai-nilai etis, aturan-aturan dan ketentuan-ketentuan perundang-undangan serta norma-norma yang berlaku dalam birokrasi.

NEGARA dalam upaya mencapai tujuannya, pastilah memerlukan perangkat negara yang disebut pemerintah dan pemerintahannya. Dalam hal ini, pemerintah pada hakikatnya adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat. Untuk itu, birokrasi tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi melayani masyarakat serta menciptakan kondisi setiap anggota masyarakat untuk mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya. Sejalan dengan pesatnya perkembangan zaman dan semakin kompleksnya persoalan yang dihadapi oleh negara, maka telah terjadi pula perkembangan penyelenggaraan pemerintahan yang ditandai dengan adanya pergeseran paradigma penyelenggaraan pemerintahan dari *rule government* menjadi paradigma *good governance*. Karena itu, tugas utama dalam rangka penguatan eksistensi pemerintahan termasuk pemerintah daerah adalah menciptakan pemerintahan yang secara politik akseptabel, secara hukum efektif, dan secara administratif efisien

Misi aparat birokrasi adalah memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat, dengan meningkatkan kualitas sumber daya manusia, sehingga bisa memberikan kesejahteraan dan rasa keadilan pada masyarakat banyak. Pelayanan yang mengacu terkait dengan prinsip-prinsip *good governance*, sebagaimana tuntutan reformasi yaitu untuk mewujudkan *clean government* dalam penyelenggaraan negara yang didukung prinsip-prinsip dasar kepastian hukum, akuntabilitas, transparansi, keadilan, profesionalisme, dan demokratis seperti yang dikumandangkan oleh World Bank, UNDP, United Nations, dan beberapa lembaga internasional lainnya.

Dari beberapa sumber menunjukkan masih ada aparat birokrasi yang mengabaikan pekerjaan melayani, yang sebenarnya menjadi tanggung jawabnya. Hal itu, terlihat dari birokrasi sedang berada dan bekerja pada lingkungan yang *hirarkis, birokratis, monopolis, dan terikat oleh political authority* (Utomo, 2002).

Keadaan ini yang membuat birokrasi menjadi membudaya yang rigid/kaku, ada di lingkungan yang hanya sebatas *following the instruction* atau mengikuti instruksi. Juga dikarenakan ada di dalam *tightening control* atau mengencangkan kendali, maka birokrasi menjadi tidak memiliki inisiatif dan kreativitas. Hal ini menjadi isu umum budaya birokrasi yang menginginkan balas jasa (Thoha, 2003). Budaya dan mental birokrat tersebut kontradiktif dengan pelayanan yang terkait untuk mewujudkan prinsip-prinsip *good and clean government*, dan kurang menempatkan masyarakat sebagai orang yang dilayani, dan justru sebaliknya.

Birokrasi sangat sarat dengan banyak tugas dan fungsi, karena tidak saja terfokus kepada pelayanan publik, tetapi juga bertugas dan berfungsi sebagai motor pembangunan dan aktivitas pemberdayaan (*public service, development and empowering*). Akibatnya menjadikan birokrasi sebagai lembaga yang tambun sehingga mengurangi kelincahannya.

Reformasi Birokrasi *Bureaucratism* berdasarkan laporan *World Competition Report* Indonesia menduduki ranking 31 dari 48 negara. Dalam laporan tersebut Indonesia termasuk tinggi tingkat korupsinya. Selanjutnya, ada juga mengenai pelayanan aparatur birokrasi untuk negara berkembang, di dalamnya termasuk Indonesia. Faktor buruknya pelayanan aparat birokrasi disebabkan oleh: 1) Gaji rendah (56%), Sikap mental aparat pemerintah (46%), Kondisi ekonomi buruk pada umumnya (32%), Administrasi lemah dan kurangnya pengawasan (48%), dan lain-lain (13%). Persentase lebih dari 100% disebabkan ada respons ganda dari responden (Smith). Dengan demikian, maka diperlukan adanya reformasi birokrasi di Indonesia.

Kata reformasi sampai saat ini masih menjadi idola atau primadona yang didambakan perwujudannya oleh sebagian besar masyarakat Indonesia dalam rangka *development*, yang diarahkan pada terwujudnya efisiensi, efektivitas, dan *clean government*. Kita semua tidak menutup mata, bahwa situasi telah berubah, dunia sudah mengglobal, sistem dan nilai pun berubah dan juga berkembang.

Era globalisasi menyentak kita melakukan penyesuaian dan pemikiran yang strategis. Aktivitas reformasi sebagai padanan lain dari *change, improvement*, atau *modernization*. Arah yang akan dicapai reformasi adalah, *efficiency, effectiveness, dan responsiveness concern in their administrative system*.

Khan (1981) memberi pengertian reformasi sebagai suatu usaha perubahan pokok dalam suatu sistem birokrasi yang bertujuan mengubah struktur, tingkah laku, dan keberadaan atau kebiasaan yang telah lama. Sedangkan Quah (1976) mendefinisikan reformasi sebagai suatu proses untuk mengubah proses prosedur birokrasi publik dan sikap serta tingkah laku birokrat untuk mencapai efektivitas birokrasi dan tujuan pembangunan nasional.

Dari pengertian ini, maka reformasi ruang lingkupnya tidak hanya terbatas pada proses dan prosedur, tetapi juga mengaitkan perubahan pada tingkat struktur dan sikap serta tingkah laku (*the ethics being*). Hal ini, berarti menyangkut permasalahan yang bersinggungan dengan *authority* atau *formal power* (kekuasaan). Oleh karena itu, 1) perlu pemikiran pembenahan dan pengembalian fungsi dan misi birokrasi kepada konsep, makna, prinsip yang sebenarnya. 2) Birokrasi sebagai komponen pemerintah harus dikembalikan lagi untuk hanya terfokus kepada fungsi, tugas prinsip pelayanan publik (*public service*). Dengan demikian, birokrasi akan menjadi lebih lincah dan jelas kinerja atau performancenya. Tidak saja kinerja organisasi atau lembaganya tetapi juga memudahkan untuk membuat *performance indicators* dari masing-masing aparat atau birokrat. 3) Untuk itu, perlu adanya kebijakan melalui *political will* melakukan reformasi di bidang birokrasi, dengan melepaskan birokrasi dari fungsi dan tugas dan misi sesungguhnya tidak termasuk dalam kewenangannya. 4) Tetapi juga untuk melepaskan birokrasi sebagai alat politik (netralitas), serta membebaskan birokrasi untuk bersinergi dan berinteraksi dengan *customer's oriented* yang pada hakikatnya adalah kepentingan pelayanan untuk masyarakat, tentunya manajemen pelayanan public semakin mendesak untuk diaktualisasi, direvitalisasi dan diberdayakan mengingat kebutuhan masyarakat semakin bervariasi yang membutuhkan pelayanan cepat, tepat dan berkualitas

Pelayanan public adalah kegiatan yang dilakukan pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik. (Sinambela, 2005)

Pelayanan public adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan public sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima layanan,

maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan Peraturan Perundang-undangan. (Kepmen PAN Nomor 25 tahun 2004). Sedangkan jenis pelayanan pemerintah serta BUMN/BUMD sesuai Kepmen PAN nomor 58 tahun 2002 adalah (1) pelayanan administrative, (2) Pelayanan barang, (3) pelayanan jasa.

Pelayanan yang berkualitas menurut Osborne dan Gebler (1995), serta Bloom (1981), antara lain memiliki ciri-ciri seperti; tidak prosudural (birokratis), terdistribusi dan terdesentralisasi, serta berorientasi kepada pelanggan.

Sinambela dkk (2006) mengatakan bahwa kualitas pelayanan prima tercermin dari

- 1) Transparansi; pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
- 2) Akuntabilitas; pelayanan dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan Perundang-undangan.
- 3) Kondisional; pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas.
- 4) Partisipatif; pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.
- 5) Kesamaan hak; pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apapun, khususnya suku, ras dan agama, golongan dan status social.
- 6) Keseimbangan hak dan kewajiban; pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan public

Ciri-ciri standar pelayanan public yang diterima oleh birokrasi:

- 1) Mampu meningkatkan efektivitas pencapaian tujuan organisasi
- 2) Dapat digunakan sebagai cara yang efektif untuk menghemat energy dalam memberikan pelayanan public
- 3) Mampu mencerminkan kemampuan untuk merumuskan masalah dan menawarkan solusi yang dapat digunakan untuk memecahkan masalah
- 4) Mampu, dalam jangka panjang digunakan sebagai alat untuk melakukan perubahan kearah yang lebih baik yang sudah dibuktikan kebenarannya di banyak tempat.

Pemerintahan yang baik adalah kinerjanya senantiasa memperhatikan hak dan bertanggungjawab terhadap kepentingan publik, terutama penyelenggaraan pelayanan publik yang bermoral atau beretika. Oleh karena itu Keban, (2008:168) menjelaskan bahwa dalam konteks dunia birokrasi, moral atau etika tentu saja terkait dengan perilaku pelayanan publik. Dunia administrasi publik atau pelayanan publik, etika diartikan sebagai filsafat dan “prosudur standards” (kode etik), atau moral atau “*right rules of conduct*” (aturan berperilaku yang benar) yang seharusnya dipatuhi oleh pemberi pelayanan publik atau administrator publik. Dasar pemikiran Keban sesuai pendapat (Chandle & Plano, 1988) bahwa etika didefinisikan sebagai cabang filsafat yang berkenaan dengan nilai-nilai yang berhubungan dengan perilaku manusia, dalam kaitannya dengan benar atau salah suatu perbuatan, dan baik atau buruk motif dan tujuan dari perbuatan tersebut.

Pandangan lain yang mirip adalah apa yang dikemukakan Komorotomo, (2000:6) walaupun dijelaskan secara berbeda dengan menggunakan pendekatan filsafat, mengatakan bahwa “etika” (*ethics*) sebagai salah satu cabang filsafat, yang mencakup filsafat moral atau pembenaran-pembenaran filosofis. Sebagai suatu falsafah, etika berkenaan dengan moralitas beserta persoalan-persoalan dan pembenaran-pembenarannya. Moralitas merupakan salah satu substansi kemasyarakatan apabila suatu kelompok masyarakat menghendaki adanya penuntun tindakan (*action guide*) untuk segala pola tingkah-laku yang disebut bermoral. Maka moralitas akan serupa dengan hukum di satu pihak dan konvensi atau etika di lain pihak. Karena itu persoalan etika adalah merupakan persoalan moral dan moralitas yang diukur dari sisi baik dan buruknya bagi tingkah-laku manusia.

Berdasarkan pokok pemikiran tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa sesungguhnya “Etika” atau “Moral” merupakan salah satu dimensi terpenting dalam administrasi publik, khususnya terkait penyelenggaraan pelayanan publik karena kegiatan-kegiatan administrasi publik berkenaan dengan maksud dan tujuan publik tertentu, diarahkan untuk memuaskan kepentingan atau kesejahteraan publik, dan harus dijalankan oleh pemerintah dengan landasan tanggungjawab, kewajiban dan motif yang benar. Dasar pemikiran ini tentu tidak terlepas dari pusat perhatian daripada aliran-aliran etika atau moral yang berkembang selama ini, seperti teologi, utilitarianisme, dan idealisme.

Memang aspek etika dan moral menjadi suatu keharusan dalam pelayanan public karena akan berhadapan dengan kepentingan manusia yang bervariasi yang membutuhkan perhatian dari pelaksanaan pelayanan public dalam hal ini aparatur pemerintahan. Aparatur sudah harus mengedepankan etika moral dalam menjalankan tugas dan tanggungjawabnya sebagai aparatur pelayanan public sehingga akan melahirkan kepuasan masyarakat dalam pelayanan pemerintah yang tentunya akan berdampak pada pencitraan pemerintah ditengah masyarakat sehingga tata kelola pemerintahan yang baik akan terwujud.

Inti dari *good governance* adalah kinerja pelayan publik. Pelayanan publik menurut Undang-Undang Pelayanan Publik nomor 25 Tahun 2009 adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan publik yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Sinambela (2010:5) memberikan definisi pelayanan publik sebagai pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara. Negara didirikan oleh publik (masyarakat) tentu saja dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pada hakikatnya aparatur dalam hal ini pemerintah (birokrat) haruslah dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Kebutuhan dalam hal ini bukanlah kebutuhan secara individu akan tetapi berbagai kebutuhan yang sesungguhnya diharapkan oleh masyarakat.

Pelayanan publik merupakan kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh pemerintah sebagai abdi negara dan masyarakat dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat yang diatur sesuai pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu masyarakat menuntut kinerja pelayanan publik yang berkualitas, sehingga dapat memenuhi kebutuhan masyarakat dan kesejahteraan masyarakat.

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : 09/PER/M.PAN/5/2007, tentang kinerja aparatur Negara dimaksud dengan kinerja instansi pemerintah adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian sasaran ataupun tujuan instansi pemerintah sebagai penjabaran dari visi, misi dan rencana strategi instansi pemerintah yang mengindikasikan tingkat keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kegiatan-kegiatan sesuai dengan program dan kebijakan yang ditetapkan.



Dwiyanto (2006:50-51), menjelaskan beberapa indikator yang digunakan untuk mengukur kinerja birokrasi publik, yaitu :

- 1) *Produktivitas*, yaitu pada umumnya dipahami sebagai ratio antara input dan output. Konsep produktivitas dirasa terlalu sempit dan kemudian *General Accounting Office* (GAO) mencoba mengembangkan satu ukuran produktivitas yang lebih luas dengan memasukkan seberapa besar pelayanan publik itu memiliki hasil yang diharapkan menjadi indikator kerja yang penting.
- 2) *Kualitas Layanan*, yaitu kepuasan masyarakat terhadap layanan dapat dijadikan indikator kinerja birokrasi publik. Kepuasan masyarakat sebagai indikator kinerja adalah informasi mengenai kepuasan masyarakat seringkali tersedia secara mudah dan murah.
- 3) *Responsivitas*, yaitu menunjuk pada keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.
- 4) *Responsibilitas*, yaitu pelaksanaan kegiatan birokrasi publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar dengan kebijakan birokrasi, baik yang eksplisit maupun implisit.
- 5) *Akuntabilitas*, yaitu dapat digunakan untuk melihat seberapa besar kebijakan dan kegiatan birokrasi publik itu konsisten dengan kehendak publik.

Sinambela, (2010:6) mengemukakan bahwa tujuan pelayanan publik pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat. Mencapai kepuasan itu dituntut kualitas pelayanan prima yang tercermin dari:

- 1) *Transparansi*, yakni pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti;
- 2) *Akuntabilitas*, yakni pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 3) *Kondisional*, yakni pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan efisiensi dan efektivitas;

- 4) Partisipatif, yaitu pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat;
- 5) Kesamaan hak, yaitu pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apa pun khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial dan lain-lain;
- 6) Keseimbangan hak dan kewajiban, yaitu pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik.

Berdasarkan etika moral dari pelayanan publik, jika dikaitkan dengan *good governance*, maka kinerja pelayanan publik yang berkualitas merupakan ukuran keberhasilan birokrasi pemerintahan dalam memenuhi harapan dan kepuasan pengguna jasa (masyarakat). Keberhasilan itu sendiri sangat ditentukan oleh upaya untuk memperbaiki kinerja secara lebih terarah dan sistematis, terutama perilaku birokrat yang berbasis moralitas disamping keterampilan managerial. Oleh karena itu penilaian kinerja birokrasi tidak cukup hanya dilakukan dengan menggunakan indikator-indikator yang melekat pada birokrasi itu sendiri, yaitu efisiensi dan efektivitas, akan tetapi harus dilihat juga dari indikator-indikator transparansi, akuntabilitas, dan responsivitas sebagai penilaian kepuasan pengguna jasa yang disesuaikan dengan nilai-nilai moral dan kebutuhan masyarakatnya.

Menurut Undang-Undang Pelayanan publik nomor 25 Tahun 2009 tentang perilaku pelaksana dalam pelayanan (pasal 34), dijelaskan bahwa pelaksana dalam menyelenggarakan pelayanan publik harus berperilaku sebagai berikut:

- 1) Adil dan tidak diskriminatif;
- 2) Cermat;
- 3) Santun dan ramah;
- 4) Tegas, andal, dan tidak memberikan putusan yang berlarut-larut;
- 5) Profesional;
- 6) Tidak mempersulit;
- 7) Patuh pada perintah atasan yang sah dan wajar;
- 8) Menjunjung tinggi nilai-nilai akuntabilitas dan integritas institusi penyelenggara;

- 9) Tidak membocorkan informasi atau dokumen yang wajib dirahasiakan sesuai peraturan perundang-undangan;
- 10) Terbuka dan mengambil langkah yang tepat untuk menghindari benturan kepentingan;
- 11) Tidak menyalagunakan sarana dan prasarana serta fasilitas pelayanan publik;
- 12) Tidak memberikan informasi yang salah atau menyesatkan dalam menanggapi permintaan informasi serta proaktif dalam memenuhi kepentingan masyarakat;
- 13) Tidak menyalahgunakan informasi, jabatan, dan/atau kewenangan yang dimiliki;
- 14) Sesuai dengan kepantasan; dan
- 15) Tidak menyimpang dari prosedur.

Kajian pelayanan dilihat dari komponen kualitas pelayanan yang diharapkan oleh masyarakat dan kualitas pelayanan yang dipersepsi oleh lembaga pemberi pelayanan kepada masyarakat dijelaskan Fernanda, (2003:191-193) bahwa berdasarkan pengalaman dan penelitian yang dilakukan oleh Zeithaml, Parasuraman, dan Berry (1990), terdapat beberapa komponen atau indikator kualitas pelayanan kepada masyarakat. Komponen-komponen pelayanan prima tersebut adalah terdiri dari beberapa dimensi sebagai berikut:

- 1) Wujud (*Tangibles*), antara lain termasuk penampilan fisik fasilitas lembaga pelayanan peralatan yang digunakan, pegawai atau petugas pelayanan, dan peralatan bantu komunikasi.
- 2) Kemampuan Terpercaya (*Reliability*), dalam hal ini adalah kemampuan untuk menampilkan kinerja pelayanan yang dijanjikan secara tepat dan akurat.
- 3) Daya Tanggap (*Responsiveness*), yaitu kemauan (*Willingness*) untuk membantu dan melayani konsumen secara segera sesuai dengan permintaan ataupun harapan masyarakat.
- 4) Kompetensi (*Competence*), yaitu penguasaan atas pengetahuan dan keterampilan yang diperlukan untuk memberikan pelayanan tertentu.
- 5) Kesantunan (*Courtesy*), yaitu sikap yang ditunjukkan pada saat memberikan pelayanan yang umumnya terdiri dari kesopanan, penghargaan terhadap masyarakat, perhatian, pertimbangan, bijaksana, dan sikap bersahabat.

- 6) Kredibilitas (*Credibility*), yaitu tingkat kepercayaan atau jaminan mutu, kesungguhan, kejujuran yang ditunjukkan oleh petugas atau lembaga pelayanan kepada masyarakat.
- 7) Keamanan (*Security*), yaitu hal yang berkaitan dengan seberapa jauh pelayanan jasa yang diberikan bebas dari kesalahan dari resiko yang akan ditanggung masyarakat, memberikan rasa aman, dan bebas dari keraguan.
- 8) Akses (*Access*), yaitu kemudahan untuk menemukan lokasi pelayanan atau kemudahan untuk menemui petugas layanan.
- 9) Komunikasi (*Communication*), yaitu bagaimana lembaga pelayanan memelihara hubungan dengan masyarakat konsumennya dengan secara reguler mengirimkan informasi dengan berbagai cara.
- 10) Memahami kehendak masyarakat (*Understanding Costumers*), yaitu dalam hal ini kemampuan lembaga dan para petugas layanan memiliki kemampuan dan berusaha sebaik mungkin untuk memahami berbagai kehendak, kebutuhan, maupun keinginan masyarakat yang beragam; dan menyesuaikannya dengan tingkat pelayanan yang diberikan.

Beberapa kajian pelayanan dapat disimpulkan bahwa kualitas pelayanan itu sendiri sangat tergantung kepada kinerja aparatur pemerintah dengan mengacu pada berbagai indikator kualitas pelayanan sesuai pemahaman dan kebutuhan pengguna jasa. Walaupun sesungguhnya mengukur kualitas itu tidak mudah, akan tetapi paling tidak dapat mengakomodir berbagai komponen yang tentu mengarahkan pada ukuran-ukuran kualitas pelayanan yang sudah ada dan dapat dipertanggungjawabkan. Seperti halnya pada pemikiran Kumorotomo, (2008:197) mengemukakan kaidah-kaidah pelayanan publik yang dapat diikuti untuk menilai apakah mekanisme pelayanan publik sudah benar-benar berkualitas atau belum. Secara umum kaidah tersebut oleh (McKevit, 1998), sebagai berikut: (1) keandalan (*reliant ability*), (2) daya tanggap (*responsiveness*), (3) jaminan (meliputi kepastian dan kepercayaan), (4) empati (atau lingkungan fisik dari penyedia layanan), dan hal-hal lain yang bersifat kasat-mata (*tangibles*).

Untuk kelestarian peradaban manusia, kesadaran akan moral dan etika mutlak diperlukan. Perkembangan iptek membuat interaksi antar individu berlangsung secara kompleks. Tidak dapat dibayangkan bagaimana proses social itu akan berjalan dengan tertib andaikatan kaidah-kaidah moral tidak lagi dipatuhi oleh setiap individu. Maka sangat substansi aspek koral dan etika dalam melandasi aparatur melaksanakan kewenangannya, utamanya dalam melakukan pelayanan public sehingga semestinya pelayanan publik sudah harus berbasis kemanusiaan.

Memang aparatur dalam melakukan pelayanan public selalu terkait dengan aspek etika dan moral dalam upaya komitmen pada transparansi dan akuntabilitas pelayanan public sehingga akan melahirkan pelayanan berkualitas untuk memberikan kepuasan masyarakat akan pelayanan public. Memang aparatur dalam melaksanakan tugasnya sangat terkait dengan situasi dan lingkungan birokrat sehingga Flippo (dalam Kumorutomo:2005) merinci 10 bentuk penyalahgunaan wewenang yang mungkin dilakukan oleh seorang pegawai Negara selama menjalankan tugas yakni:

- 1) Ketidakjujuran (*dishonesty*); para pejabat Negara selalu punya peluang untuk melakukan tindakan-tindakan yang tidak jujur dalam tugas-tugasnya, berbagai pungutan liar atau penggelapan merupakan contoh yang paling nyata. Tindakan semacam ini dapat disebut sebagai pencurian terselubung.
- 2) Perilaku yang buruk; dalam peraturan-peraturan serngkali terdapat celah-celah yang memungkinkan para pejabat yang kurang punya dasar moral melakukan penyimpangan, tindakan penyuapan.
- 3) Konflik kepentingan; pejabat public seringkali diperhadapkan pada posisi yang dipenuhi oleh konflik kepentingan. Hukum kadangkala tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya. Sering membuat keputusan yang hanya menguntungkan pribadi, kelompok.
- 4) Melanggar peraturan perundangan;
- 5) Perlakuan yang tidak adil terhadap bawahan;
- 6) Pelanggaran terhadap produser;
- 7) Tidak menghormati kehendak pembuat peraturan perundangan;
- 8) Inefisiensi atau pemborosan;

- 9) Menutup-nutupi kesalahan; pejabat public seringkali menolak untuk memberikan keterangan sesungguhnya sebagai bagian dari tanggungjawabnya.
- 10) Kegagalan mengambil prakarsa; pejabat sering gagal dalam membuat keputusan yang positif dalam melaksanakan kewenangan menurut hukum. Mereka bukan saja enggan bertindak, tetapi juga gagal dalam mengambil prakarsa.

Kinerja pelayanan public tidak terlepas kinerja aparatur sehingga dibutuhkan aparatur berkualitas, professional, kompetensi, tentu saja tidak muncul begitu saja tetapi melalui proses panjang yang dimulai dari rekrutmen sampai pelatihan dan pengembangan wawasan. Dari perjalanan panjang seorang aparatur dalam aktivitasnya senantiasa diminta untuk mampu menjawab tuntutan masyarakat, kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, globalisasi. Agar aparatur dapat selalu mampu mengikuti perkembangan zaman sebagai upaya terus menerus meningkatkan kualitas. Tuntutan yang semakin tinggi pada aparatur seharusnya disikapi dengan kebijakan yang semakin memberdayakan aparatur. Kinerja pelayanan public di era otoda ini semakin penting mengingat kebutuhan masyarakat akan pelayanan semakin bervariasi dan memerlukan penanganan cepat yang tentunya sangat terkait dengan transparansi sehingga aparatur semakin dituntut untuk tanggap terhadap kebutuhan masyarakat akan pelayanan public.

Kinerja pelayanan public dapat diukur dari tingkat kepuasan masyarakat akan pelayanan public. Aparatur sebagai pelayanan public harus selalu bersinergi dengan masyarakat sebagai penerima pelayanan sehingga akan menghasilkan kualitas pelayanan sesuai dengan tuntutan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Substansi pelayanan public selalu dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok orang atau instansi tertentu untuk memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pelayanan public menjadi semakin penting karena senantiasa berhubungan dengan khlayak masyarakat yang memiliki keanekaragaman kepentingan dan tujuan. Oleh karenanya institusi pelayanan public dapat dilakukan oleh pemerintah maupun non-pemerintah. Jika pemerintah, maka organisasi birokrasi pemerintahan merupakan organisasi terdepan yang berhubungan dengan pelayanan public dan jika non-pemerintah, maka dapat berbentuk organisasi partai politik, organisasi keagamaan, lembaga swadaya masyarakat maupun organisasi-organisasi

kemasyarakatan lainnya. Apapun bentuk institusi pelayanannya, maka yang terpenting adalah bagaimana memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka memenuhi kebutuhan dan kepentingannya yang tentunya mengedepankan nilai-nilai substansi yakni nilai kemanusiaan.

Berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan, birokrasi sebagai ujung tombak pelaksana pelayanan public mencakup berbagai program-program pembangunan dan kebijakan pemerintah. Birokrasi dalam melaksanakan tugas umum pemerintahan dan pembangunan sering diartikulasikan berbeda dengan masyarakat sehingga sering menjadi preseden buruk dalam pencitraan birokrasi sehingga perlu melakukan beberapa perubahan sikap dan perilakunya antara lain:

- 1) Birokrasi harus lebih mengutamakan sifat pendekatan tugas yang diarahkan pada hal pengayoman dan pelayanan masyarakat dan menghindarkan kesan pendekatan kekuasaan dan kewenangan .
- 2) Birokrasi perlu melakukan penyempurnaan organisasi yang bercirikan organisasi modern, ramping, efektif dan efisien yang mampu membedakan antara tugas-tugas yang perlu ditangani dan yang tidak perlu ditangani.
- 3) Birokrasi harus mampu dan mau melakukan perubahan system dan prosudur kerjanya yang lebih berorientasi pada cirri-ciri organisasi modern yakni; pelayanan cepat, tepat, akurat, terbuka dengan tetap mempertahankan kualitas, efisiensi biaya dan ketepatan waktu.
- 4) Birokrasi harus memposisikan diri sebagai fasilitator pelayanan public daripada sebagai agen pembaharu (*change of agent*) pembangunan.
- 5) Birokrasi harus mampu dan mau melakukan transformasi diri dari birokrasi yang kinerjanya kaku menjadi organisasi yang strukturnya lebih desentralistik, inovatif, fleksibel dan responsif

Pelayanan public dalam perkembangannya, utamanya tantangan global telah terjadi pergeseran paradigma dalam pelayanan public yakni :

- 1) Dari *problems-based services* ke *rights-based services*. Pelayanan social yang dahulunya diberikan sekedar untuk merespon masalah atau kebutuhan masyarakat,

kini diselenggarakan guna memenuhi hak-hak sosial masyarakat sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi .

- 2) Dari *rules-based approaches* ke *outcome-oriented approaches*. Pendekatan pelayanan public cenderung bergeser dari yang semata didasari peraturan normative menjadi pendekatan yang berorientasi pada hasil. Akuntabilitas, efektifitas dan efisiensi menjadi kata kunci yang semakin penting.
- 3) Dari *public management* ke *public governance*. Dalam konsep manajemen public, masyarakat dianggap sebagai klien, pelanggan atau sekedar pengguna layanan sehingga merupakan bagian dari *market contract*. Sedangkan dalam konsep pemerintahan public, masyarakat dipandang sebagai warga Negara yang merupakan bagian dari *social contract*.



## BAB. 4.

### PELAYANAN PUBLIK BERBASIS KEARIFAN LOKAL

#### 1. Dimensi Kearifan Lokal

Kearifan lokal merupakan salah satu dimensi acuan moral atau etika kalau berhadapan dengan konsep *good governance*, terutama menyangkut tentang landasan perilaku yang baik (bermoral). Konsep kearifan lokal ini mengadopsi nilai-nilai prinsip, nasehat, norma-norma dan perilaku masyarakat leluhur di masa lampau yang dinilai penting dan memiliki kemampuan dalam hal menata atau menyikapi berbagai fenomena yang terjadi dalam kehidupan masyarakat, misalnya saja pada pelayanan birokrasi yang sering dinilai kurang memuaskan karena perilaku aparturnya, sehingga penataan atau upaya penciptaan *good governance* tidak dapat diwujudkan dengan baik.

Kearifan lokal atau sering disebut *local wisdom* dapat dipahami sebagai usaha manusia dengan menggunakan akal budinya (*kognisi*) untuk bertindak dan bersikap terhadap sesuatu, objek, atau peristiwa yang terjadi dalam ruang tertentu. Pengertian secara etimologi, di mana *wisdom* dipahami sebagai kemampuan seseorang dalam menggunakan akal pikirannya dalam bertindak atau bersikap sebagai hasil penilaian terhadap sesuatu, objek, atau peristiwa yang terjadi. Sebagai sebuah istilah *wisdom* sering diartikan sebagai ‘kearifan/kebijaksanaan’.

Said (2007:14) menjelaskan kearifan lokal sebagai kebijaksanaan setempat “*local wisdom*” atau pengetahuan setempat “*local knowledge*” atau kecerdasan setempat “*local genius*”, merupakan pandangan hidup, ilmu pengetahuan, dan berbagai strategi kehidupan yang berwujud aktivitas yang dilakukan oleh masyarakat setempat dalam menjawab berbagai masalah dalam pemenuhan kebutuhan mereka. Pangarsa (2007:452) memandang kearifan lokal sebagai pengejawantahan modal sosial (*social capital*) yang dimiliki masyarakat pada suatu upaya pemecahan masalah bersama dalam asas kesederajatan dan kebersamaan individu-individu yang eksis dalam kemajemukan. Dalam hal ini, *social capital* yang dimiliki masyarakat merupakan nilai-nilai etika yang nyata yang menjadi pengarah perilaku sehari-hari setiap individu anggota masyarakat.

Terkait dengan konteks kearifan lokal, Ridwan (2007:2) menjelaskan bahwa local secara spesifik menunjuk pada ruang interaksi terbatas dengan sistem nilai yang terbatas pula. Sebagai ruang interaksi yang sudah didesain sedemikian rupa yang di dalamnya melibatkan suatu pola-pola hubungan antara manusia dengan manusia atau manusia dengan lingkungan fisiknya. Pola interaksi yang sudah terdesain tersebut disebut setting. Setting adalah sebuah ruang interaksi tempat seseorang dapat menyusun hubungan-hubungan *face to face* dalam lingkungannya. Sebuah setting kehidupan yang sudah terbentuk secara langsung akan memproduksi nilai-nilai. Nilai-nilai tersebut yang akan menjadi landasan hubungan mereka atau menjadi acuan tingkah-laku mereka.

Merujuk pada konsep kearifan lokal yang telah dikemukakan di atas, disimpulkan bahwa kearifan lokal merupakan pengetahuan, keterampilan atau nilai yang dimiliki oleh sekelompok masyarakat tertentu dan dijadikan sebagai acuan dan terpola dalam berinteraksi antara satu manusia dengan manusia lainnya yang secara tidak langsung terbentuk sebagai nilai-nilai yang disepakati mengatur perilaku individu dalam kehidupan bersama. Oleh karena itu kearifan lokal akan terlihat dan tercermin dalam kebiasaan-kebiasaan hidup masyarakat sejak manusia itu membutuhkan kehidupan bersama dan dalam jangka waktu lama. Kearifan lokal yang tercermin dalam nilai-nilai menjadi pegangan kelompok masyarakat tertentu yang biasanya akan menjadi bagian hidup tak terpisahkan yang dapat diamati melalui sikap dan perilaku mereka sehari-hari.

Kearifan lokal tentu tidak terlepas dari nilai-nilai budaya setempat, sehingga istilah kearifan biasanya dikaitkan dengan masalah-masalah lingkungan, yaitu hubungan timbal balik antara manusia dan lingkungannya. Seperti yang dikemukakan oleh Pangarsa, (2007:456) bahwa lingkungan binaan itu merupakan perwujudan hasil pembelajaran pada aras (*level*), aras peradaban atas modal ruang (*spatial resources*) atau modal alam (*physical, natural resources*) yang dimiliki komunitas hunian itu. Sebelum mengejawantah sebagai peradaban fisik, hasil pembelajaran itu dimanifestasikan pada aras kebudayaan lewat bentukan kebudayaan dalam arti luas: sistem kepercayaan, sistem mentalitas, sistem kebahasaan termasuk sistem simbol komunikasi, nilai-nilai, sistem ilmu pengetahuan berikut terapannya, penataan lembaga sosial dan sebagainya. Oleh karena itu esensi sistem

kemasyarakatan adalah hubungan timbal-balik antara individu atau antar kelompok masyarakat yang terletak pada kedua aras tersebut.

Konsep kearifan lokal sebagai pencerminan dari pengetahuan dan kebudayaan masyarakat yang sudah terpola dalam tradisi kehidupan masyarakat dan sekaligus digunakan dalam praktek perilaku manusia berinteraksi dengan lingkungannya. Kearifan sebagai salah satu nilai yang dapat mendorong dan membentuk perilaku masyarakatnya, seperti halnya nilai budaya Bugis-Makassar yang dikenal dan diadopsi dari lontara (pengetahuan dan prinsip-prinsip leluhur ditulis dalam catatan sejarah), dimana memuat berbagai nasehat, aturan/norma, pedoman hidup dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat.

Salah satu kajian etika adalah nilai-nilai dasar yang dianggap suatu kebenaran yang diyakini secara turun-temurun, khususnya orang Bugis-Makassar sebagai landasan pandangan berperilaku adalah berpegang teguh pada “*pappasang tau riolo*” (wasiat/nasehat orang dahulu) dan ini menjadi peringatan bagi anggota masyarakatnya. Oleh karena itu dalam konteks birokrasi modern, konsep kearifan ini dapat dijadikan sarana untuk membentuk perilaku birokrasi dalam mengembangkan tugas sebagai pelayan publik untuk menuju upaya terciptanya *good governance*. Hal ini mencerminkan perilaku benar dan jujur dalam pertimbangan dan tindakannya. Tentu saja dalam konsep *Good Governance* dikenal dengan kinerja “Akuntabilitas dan Transparansi”.

Terkait dengan nilai-nilai kearifan lokal orang Makassar, Munadah (2005) menyebutkan nilai-nilai budaya Makassar yang terwujud dalam sikap dan perilaku, yaitu: bersikap jujur, berkata benar, teguh pendirian, mawas diri, bermurah hati, peramah, berani, dan tidak pilih kasih.

Rahim (1985:144) menjelaskan dalam hasil penelitiannya bahwa menurut *Toriolo*, yang menentukan manusia, ialah berfungsi dan berperannya sifat-sifat kemanusiaan, sehingga orang menjadi manusia (nilai-nilai kebudayaan Bugis-Makassar). Adapun nilai kebudayaan yang dimaksud sebagai nilai-nilai utama yang harus tampil peranannya pada kegiatan-kegiatan, baik dikalangan individu maupun institusi kemasyarakatan, sebagai berikut:

### 1). Kejujuran;

Perkataan jujur dalam konteks budaya Makassar adalah merupakan penilaian perilaku yang sangat terpuji dan dihormati. Perkataan orang dahulu, bahwa jika orang harus merasa segan atau takut maka perasaan itu hanya patut diberikan kepada orang yang jujur. Kata *Karaeng Matowaya* (1573-1637) takutilah orang yang jujur. Begitu pula *Karaeng Pattingalloang* (1600-1654) menasehati putranya, takutilah orang yang jujur. Sedangkan *Karaeng ri Ujung Tana* memberikan pula peringatan: Adapun kejujuran itu “ *singkamma tongi bulo ammawang rije’ne. Nitallangngangi poko’na – ammawangi cappana. Nitallangngangi cappana – ammawangi poko’na*” (ibarat sebatang bambu yang terapung di air. Jika engkau tekan pokoknya maka timbul ujungnya. Jika engkau tekan ujungnya maka timbul pokoknya). Artinya bagaimanapun ketidak jujuran disembunyikan, nanti pada suatu saat akan muncul dipermukaan. Memang kadang-kadang orang yang jujur tidak laku di dalam pasaran keadilan dan kebenaran. Adakalanya orang jujur tersingkir dan tersungkur dalam penderitaan. Namun *Karaenta Icinrana* mengingatkan pula: jangan jenu dalam penderitaan. Usahakan sekuat-kuat daya menegakkan nilai kejujuran, sebab orang jujur meskipun tenggelam akan timbul juga.

### 2). Kecendekiaan

Dalam Lontara terdapat ungkapan-ungkapan yang sering meletakkan berpasangan nilai kecendekiaan dengan nilai kejujuran, karena kedua-duanya saling isi-mengisi. Ungkapan tersebut adalah “Jangan sampai engkau ketiadaan kecendekiaan dan kejujuran”. Dalam hal ini, Rahman Rahim menjelaskan bahwa “*Cendekia*” dimaksudkan tidak ada sulit dilaksanakan, tidak ada pembicaraan yang sulit disambut dengan kata-kata yang baik dan lemah lembut lagi percaya kepada sesamanya manusia. Sedangkan yang dinamakan jujur ialah perbuatan baik, pikiran benar, tingkah laku sopan lagi takut kepada Tuhan. Disamping itu juga, cendekia sering dilihat dalam Bahasa Makassar dengan istilah “*nawanawa*” yang berarti sama dengan *Acca* dalam Bahasa Bugis. Jadi orang yang mempunyai nilai *Acca* atau *nawanawa* oleh Lontara disebut *Toacca*, *Tokanawanawa* atau *pannawanawa*, yang dapat diterjemahkan menjadi cendekiawan, intelektual, ahli pikir atau ahli hikmah arif.

Cendekia atau cendekiaawan adalah orang yang memiliki kemampuan berpikir benar penuh dengan lemah-lembut tutur katanya, dapat dipercaya sesama manusia karena perilakunya, kesopanan, kejujuran dan juga takut kepada Tuhan. Jadi sifat cendekiawan mengandung nilai kejujuran dan kebenaran serta ikhlas dalam bekerja, sehingga orang cendekiawan itu mencintai perbuatan, terutama berpikir benar, jujur dan berhati-hati dalam perilaku. Terkait dengan kearifan itu, tentu sebagai seorang pegawai/pejabat pelayanan sebagai orang yang terpelajar dan terpandang semestinya harus berperilaku benar, jujur dan berhati-hati dalam menjalankan tugasnya.

### 3). Kepatuhan

*Bicaranna Lotoa (Lontara)*, dalam Rahim, (1985:157) kata; kepatuhan, kepantasan, kelayakan berasal dari tinaja yang berarti cocok, sesuai, pantas atau patut. Mengambil sesuatu dari tempatnya dan meletakkan sesuatu pada tempatnya, termasuk perbuatan “*mappasitinaja*” . kewajiban yang dibaktikan memperoleh hak yang sepadan adalah sesuatu perlakuan yang patut. Banyak atau sedikit tidak dipersoalkan olah *sitinaja*. Ambil yang sedikit jika yang sedikit itu mendatangkan kebaikan, dan tolak yang banyak apabila yang banyak itu mendatangkan kebinasaan.

Terkait dengan kepatuhan dalam kajian etika dijelaskan The Liang Gie, (1989:27) sebagai salah satu makna keadilan, yaitu; kepantasan dan kelayakan yang diterjemahkan sebagai sifat yang sepatutnya berdasarkan pertimbangan akal sehat dan sesuai nilai-nilai moral yang sedang berlaku. Oleh karena itu, pelayan publik seharusnya berpegang teguh pada nilai-nilai kepatuhan, terutama dalam melakukan pertimbangan (keputusan) terlebih dalam melakukan tindakan yang adil.

### 4). Keteguhan

Kajian kearifan lokal, sifat keteguhan ini sering disamakan dengan orang yang teguh atau tangguh dalam pendirian, erat memegang sesuatu. Keteguhan ini dalam bahasa Bugis disebut “*getteng*” dan bahasa Makassar-Gowa disebut “*kuntutojeng*”. Sama halnya dengan nilai kejujuran, nilai kecendekiaan, nilai kepatuhan, dan nilai keteguhan ini terikat pada makna yang positif. Ini dinyatakan oleh *Tociung* (Rahim, 1985:161) bahwa empat perbuatan nilai keteguhan; (a) tak mengingkari janji, (b) tak mengkhianati kesepakatan, (c)

tak membatalkan keputusan, tak mengubah kesepakatan, dan (d) jika berbicara dan berbuat tak berhenti sebelum rampung.

Kajian teorinya adalah sifat keteguhan ini penting dimiliki oleh aparatur negara sebagai pelayan masyarakat, sehingga kinerja dan kualitas layanan dapat memberikan kepuasan pada masyarakat (*akuntabilitas*). Kajian etika birokrasi dalam konsep *good governance* memandang kinerja dan kualitas layanan publik sebagai salah satu prinsip *akuntabilitas* birokrasi yang dapat dipertanggung jawabkan.

Berdasarkan konsep kearifan lokal masyarakat, sebenarnya merupakan modal sosial masyarakat dalam menata kehidupannya, seperti halnya pada masyarakat Bugis Makassar. Pengelolaan pemerintahan dan kemasyarakatan dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, kecenderungan konsep kearifan lokal ini terabaikan dan digantikan dengan kecerdasan pemikiran manusia yang berbasis pencapaian tujuan belaka, tanpa mempertimbangkan kepuasan manusia sebagai manusia yang memiliki martabat dan nilai-nilai budaya yang beradab. Oleh karena itu, untuk menciptakan *good governance* dewasa ini diperlukan menerapkan nilai-nilai kearifan lokal dengan melakukan modifikasi substansi nilai-nilai tersebut dalam prinsip-prinsip *good governance*.

Konsep *good governance* merupakan semangat reformasi yang sangat diharapkan masyarakat, terutama perilaku aparatur negara yang baik-baik dan bukan sebaliknya perilaku yang buruk. Perilaku yang baik dapat terwujud apabila aparatur negara berpegang teguh pada nilai-nilai yang dianggap benar dan disepakati bersama-sama dalam kehidupan masyarakat. Adapun nilai-nilai yang dimaksudkan adalah nilai-nilai kearifan lokal masyarakat yang tercermin dari sifat-sifat yang berakar pada nilai-nilai utama kebudayaan masyarakat setempat.

Berbicara mengenai kajian kearifan lokal sebagai landasan tatanan hukum moral masyarakat. Andi Ima Kesuma dalam Muis dkk, (2012) menguraikan bahwa dalam konsep hukum yang dikutip dari *Lontara*, masyarakat bugis-Makassar yang sejak lama mengenal beragam aturan hidup yang menjadi ajaran dan pegangan hidup, seperti; *Bicara*, *Tuppu*, *Ade' Gau*, *Wari*, dan *Abiasang*. Selain itu juga masih dikenal; *Jori*, *Becci*, *Laleng*, *Getteng*, *Sapa*, *Toddo*, dan seterusnya. Hal tersebut dalam perkembangannya menjadi tatanan hukum. Terkait dengan aparatur pemerintahan sebagai pelayan masyarakat, maka tidak

salah kalau mengadopsi ajaran yang dikisahkan dari pernyataan Iskandar Opu To Taddampali Pajung Luwu XXXIII kepada cucunya Andi Mappayompa Opu To Taddampali Datu Larompong (Opu To Marilaleng Kerajaan Luwu) bahwa untuk diangkat menjadi pemimpin sekurang-kurangnya 7 (tujuh) syarat yang harus diperhatikan pada diri seseorang, sebagai berikut :

- 1) *Acca* (Kecakapan), yaitu dalam bahasa sehari-hari disebut pandai atau pintar dan dalam *Lontara* disebut cendikia atau intelek. Jadi *Acca* bukan hanya pandai atau pintar tetapi juga cendekia atau intelek. Oleh karena itu dalam *Lontara* dijelaskan bahwa orang yang mempunyai nilai *acca* disebut “*To acca To kanawanawa*”, yang dapat diterjemahkan cendekiawan, intelektual, ahli pikir, atau ahli hikmah arif.
- 2) *Warani* (Ksatria), yaitu seorang pemimpin seharusnya memiliki sifat *warani* yang bermakna berani mengambil tindakan untuk menjaga kestabilan pemerintahan. Keberanian sangat diperlukan dalam pemerintahan karena apabila seorang pemimpin tidak *warani*, maka dengan mudah dipengaruhi oleh orang lain atau lebih jauh oleh bawahannya. Konteks *warani* berarti berani bertindak dan berani mengambil resiko.
- 3) *Lempu* (Kejujuran), yaitu dalam perkataan Bugis jujur disebut *lempu*. Berbagai konteks jujur sering juga diantikan; ikhlas, benar, baik, atau adil. Ketika Tociung cendekiawan Luwu dimintai nasihatnya oleh calon raja (datu) Soppeng, La Manussa Toakkarangeng, beliau menyatakan perbuatan jujur; memaafkan orang yang berbuat salah kepadanya, dipercaya, lalu tak curang. Sejalan dengan perkataan Kajalaliddong cendekiawan Bone menjelaskan kejujuran ketika ditanya oleh raja Bone mengenai pokok pangkal keilmuan. Jangan mengambil tanaman yang bukan tanamanmu, jangan mengambil barang-barang yang bukan barang-barangmu, bukan juga pusakamu, jangan mengeluarkan kerbau dari kandangnya kalau bukan kerbaumu, juga kuda yang bukan kudamu, jangan mengambil kayu yang disandarkan kalau bukan kamu yang menyandarkannya, jangan juga kayu yang sudah dicetak ujung pangkalnya yang bukan kamu mencetaknya.
- 4) *Assitinajang* (Kepatuhan), yaitu kepatutan, kepantasan, atau kelayakan dalam bahasa Bugis *Assitinajang* atau *Sitinaja* dalam bahasa Makassar. Kata ini berasal dari kata “*tinaja*” yang berarti cocok, sesuai, pantas atau patut. Dalam *Lontara* dikatakan

“duduki kedudukanmu, tempati tempatmu”. Mengambil sesuatu dari tempatnya dan meletakkan sesuatu pada tempatnya termasuk perbuatan “*mappasitinaja*”. Puang Rimaggalatung (1498-1528) pernah berkali-kali menolak tawaran adat dan rakyat Wajo untuk diangkat menjadi arung Matoa Wajo atas kematian Batara Wajo ke-3 La Patenddunggi Tosamalangi, bukan karena beliau tak mampu memangku jabatan itu, tetapi yang menjadikan beliau tidak menerima tawaran tersebut adalah nilai kepatutan dalam dugaan atau persangkaan orang terhadapnya.

- 5) *Getteng* (Ketegasan), yaitu ketegasan atau keteguhan yang dalam bahasa Bugis disebut *getteng*. Teguh berarti tetap asas atau setia pada keyakinan, atau kuat dan tangguh dalam pendirian, erat memegang sesuatu. Sama halnya dengan nilai kejujuran, nilai kecendikiaan dan nilai kepatuhan, nilai keteguhan terikat pada makna positif. Ini dinyatakan oleh Tociung bahwa empat perbuatan nilai keteguhan : (a) tak mengingkari janji, (b) tak mengkhianati kesepakatan, (c) tak membatalkan keputusan dan tak mengubah kesepakatan, (d) jika berbicara dan berbuat tak berhenti sebelum rampung.
- 6) *Masagena* (Kemampuan), yaitu penyerahan atau penerimaan sesuatu harus didasarkan pada kepatutan dan kemampuan, baik jasmani maupun rohaniah. Kemampuan erat kaitannya dengan nilai kepatutan. Kepatutan juga disebut *makamaka* yang lebih banyak menekankan penampilan bagi pemangku tanggungjawab. Kemampuan juga di sini juga bermakna bahwa seseorang pemimpin itu seharusnya memiliki kecukupan harta atau kekayaan.
- 7) *Makaritutu* (Kewaspadaan), yaitu kewaspadaan dapat dimaksudkan bahwa seorang pemimpin dalam menjalankan roda pemerintahan hendaknya berhati-hati. Pemimpin yang makaritutu adalah pemimpin yang memiliki kemampuan bertanggungjawab dan sifa kehati-hatian dalam setiap tindakannya. Misalnya adanya kecenderungan KKN, menghalalkan segala cara dalam mencapai tujuannya, terutama kepentingan pribadi.

Salah satu yang sangat substansi yang bisa menjadi model dalam menata perilaku birokrasi pada pelaksanaan tugas menyangkut pelayanan publik yang sering ditafsirkan oleh para birokrasi akan konsep Weber tentang kekuasaan dan kewenangan sebagai pembenaran dalam melaksanakan tugasnya, khususnya pada pelayanan public yang berpotensi adanya biaya tinggi yang melanggar aturan yang ada untuk kepentingan pribadi



dan golongan. Maka kedepan diperlukan sinergitas kearifan lokal masyarakat dalam prinsip – prinsip *good governance* dengan perilaku birokrasi dalam mengemban tugasnya sebagai motor penggerak pelayanan publik, sehingga tercipta pelayanan prima yang berbasis religius dan bermartabat yang tentunya berbasis kemanusiaan yakni memanusiakan manusia dalam pelayanan public.

Berkaitan dengan fenomena yang dihadapi masyarakat dalam menata pemerintahan dan kemasyarakatan tersebut, maka diperlukan strategi yang handal dalam mengantar tuntutan reformasi yaitu *good governance* (pemerintahan yang baik) dengan memberikan pelayanan public yang berbasis kearifan local menuju pelayanan berbasis kemanusiaan..

Salah satu filosofi masyarakat Bugis “*Iyya teppaja risappa, paccolli loloenngi aju marakko-e*” (yang tak henti – hentinya dicari, yang menguncup mekarkan kayu kering). Orang arif suku bangsa Bugis meyakini bahwa hasil pemikiran brilyan umat manusia akan tetap memiliki nilai yang dapat dikuncup mekarkan atau disegarkan secara kreatif dan ditemukan relevansinya dalam kehidupan masa kini umat manusia. (Ibrahim, 2003). Dasar filosofi inilah sehingga kearifan lokal masyarakat Bugis dapat bersinergi dalam menata perilaku birokrasi sehingga dalam pelayanan publik menuju pelayanan public berbasis kemanusiaan.

Konsep kearifan lokal menjadi alternatif acuan berpijak dalam menata pemerintahan dan kemasyarakatan yang serba kompleks dengan menggabungkan makna dengan *good governance* yaitu transparansi, akuntabilitas, partisipasi masyarakat dan penegakan hukum yang nantinya menjadi acuan birokrasi dalam menjalankan pemerintahan dalam menciptakan *good governance* (pemerintahan yang baik), utamanya dalam pelaksanaan pelayanan publik

Titik sentral pelaksanaan pemerintahan dan kemasyarakatan bertumpu pada aparat birokrasi yang semakin gencar mendapat sorotan, utamanya dalam tugas pelayanan publik. Salah satu konsep M. De Gournay tentang birokrasi yaitu *Bureamania*, dimana dalam pemerintahan Prancis orang berkelompok – kelompok untuk membicarakan kelompoknya

dan kepentingannya tanpa memperdulikan kepentingan orang lain. (Baron de Grium dan Diderot, 1753 dalam Albrow, 1989)

Fungsi utama aparat birokrasi sebagai pelayan publik, pengaturan, pembangunan dan pemberdayaan menghadapi masalah yang spesifik dengan meningkatnya keinginan masyarakat akan pelayanan birokrasi. Juga adanya tuntutan reformasi untuk menjadikan jalannya pemerintahan menjadi *good governance* (pemerintahan yang baik) dengan berbagai unsurnya sehingga tercipta pelayanan public berbasis kemanusiaan.

Kearifan lokal tidak terlepas dari kearifan budaya setempat. Istilah kearifan, biasanya dikenakan pada masalah lingkungan, yaitu hubungan timbal balik antara manusia dan lingkungannya. Manusia berperan ganda, yaitu sebagai subyek yang mempengaruhi lingkungan dan sebagai obyek yang dipengaruhi lingkungannya.

Kearifan yang berarti kebijakan (*wisdon*) mengolah alam, agar lingkungan tetap lestari. Kearifan berisi berbagai macam pengetahuan lokal yang digunakan oleh kelompok manusia menyelenggarakan penghidupannya, bahkan Prof. C. Geertz menggunakan istilah *Local knowledge* (pengetahuan lokal).

Kearifan adalah kebijakan yang sudah berpola dalam tradisi, sedang pengetahuan bersifat operasional digunakan dalam lapangan hidup. Pengetahuan adalah bagian dari kearifan, keduanya melekat pada struktur (isi) kebudayaan, dalam arti bahwa pada tujuh unsur kebudayaan itu terlibat pengetahuan dan kearifan, berhubung karena perlunya strategi adaptif bagi pelaksanaan mekanisme kebudayaan. Tempat pengetahuan dan kearifan itu dalam struktur, dapat diamati pada folklore, *world view*, pesan-pesan dan pemali, serta terlihat pada fakta-fakta sosial.

Kearifan lokal sangat menjunjung tinggi kejujuran, suatu itikad baik adalah nilai abadi dan universal, tetapi kalau KKN dilihat dalam konteks negara modern, bahwa terjadinya gejala penyimpangan itu bisa dikembalikan pada lemahnya sistem pengawasan birokratis. Jadi jangan dilihat imannya yang kurang, kejujuran yang kurang, dalam konteks negara modern, kita harus melihat pada struktur yang dapat membendung kelemahan manusia ini. Kurang berfungsinya aparat hukum dan lembaga peradilan, tidak

berdenggunya pers sebagai pembawa berita dan penyalur kontrol sosial. (Kumorotomo, 2005)

Selain itu, juga tercermin dalam wasiat orang dahulu berisikan petunjuk dan nasehat dari nenek moyang zaman dahulu untuk anak cucunya agar menjalani hidup dalam masyarakat dengan baik. Banyak falsafah hidup yang terkandung di dalamnya untuk mengingatkan kita agar menjauhkan diri dari segala kebodohan, keserakahan, keburukan, kerusakan dan sebagainya. Kearifan lokal ini juga sangat bersinergi dengan ajaran agama Islam.

Kehidupan masyarakat, dimana interaksi sehari-hari pada umumnya berdasarkan sistem patron-klien, sistem kelompok kesetiakawanan antara pemimpin dengan pengikutnya yang saling kait mengait dan bersifat menyeluruh. Namun mereka tetap memiliki kepribadian yang kuat, memiliki sistem hirarkis paling rumit dan tampak kaku, namun pada sisi lain prestise dan hasrat berkompetisi untuk mencapai kedudukan sosial tinggi, baik melalui jabatan maupun kekayaan, merupakan faktor pendorong utama yang menggerakkan dinamika kehidupan sosial kemasyarakatan mereka. (Pelras, 2006).

Ada beberapa konsep pemikiran cendekiawan masa lampau yang menjadi acuan dalam menggambarkan pelayanan public berbasis kearifan local, diantaranya;

#### 1. Konsep Pemikiran Kajaolaliddo (1507-1586)

Pemikiran Kajaolaliddo mengenai berbagai aspek dalam kehidupan, terutama yang berkaitan dengan nilai – nilai dasar kenegaraan, hukum dan budaya politik yang sangat cocok untuk diterapkan dalam era reformasi dewasa ini, sekaligus memberikan kontribusi dalam menata daerah dengan perberlakuan otonomi daerah.

Hal yang prinsipil dalam pemikiran Kajaolaliddo mengenai dasar – dasar pemeliharaan kemuliaan raja/kerajaan (birokrasi pemerintahan), penjagaan agar rakyat tidak bercerai bera (persatuan, kesatuan dan kebersamaan) serta pencegahan penghamburan kekayaan negara (efisiensi dan efektif).

Selain itu, relasi *acca* (kecendekiawanan), *lempuk* (kejujuran), *obbi* (seruan) dan *gauk* (perbuatan). Kepandaian bersumber dari kejujuran, kejujuran dipersaksikan dengan seruan, dakwah, dan kepandaian yang bersumber dari kejujuran itu dipersaksikan dengan perbuatan. Kepandaian dan kejujuran harus diekspresikan dengan dakwah dan perbuatan; yang didakwahkan dan dilakukan adalah sesuai dengan *pengaderreng*, penjabaran nilai-nilai dasar. Pemikiran Kajaolaliddo berdasar pada moralitas yang diimplementasikan dalam bentuk tindakan nyata.

Pada konsep kenegaraan, juga berdasarkan pada dasar moralitas. Seperti dikemukakan bahwa kehancuran negara dan pemerintahan ditandai oleh hal-hal berikut; (1) *Linga-linga-e'* (kecerobohan) yang diperbuat *Arung Mangkauk* (Raja/birokrasi), *Pabbicara* (penegak hukum), para pemimpin adat, *Angreguru pammusuk* (panglima perang) maupun oleh rakyat, (2) bilamana raja (birokrasi) tidak mau dinasehati, (3) bila tidak ada orang pandai di dalam negeri, (4) bila hakim dan jaksa menerima pemberian, sogokan, (5) bila marajalelanya percekcoan di dalam negeri dan (6) bila raja (birokrasi) tidak mengasihi rakyatnya (Ibrahim, 2003).

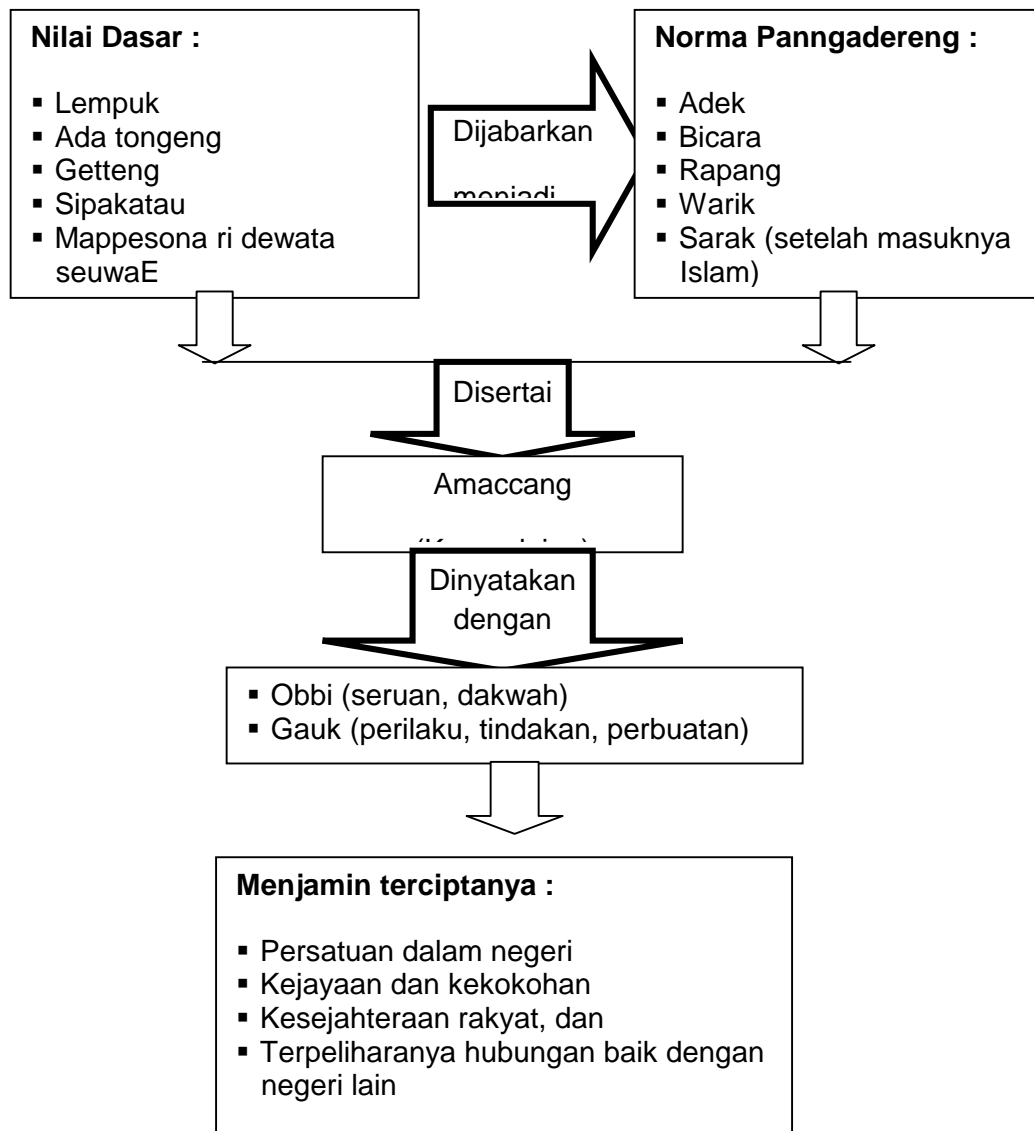
Di samping itu, bahwa tanda-tanda kebesaran suatu negara berhubungan erat dengan kejujuran dan kepandaian serta kebersatuan rakyat.”*dua tanranna namarajae tanae, Arumpone. Seuwani, malempukk-i namacca Arung mangkauk-e, naduanna, tessimala-sala-e ri lalempanuwa*” (Matthes ,1972 dalam Ibrahim,2003). Artinya, ada dua tandanya sehingga negara menjadi jaya yaitu, pertama, raja yang berkuasa jujur dan pandai; kedua, tidak ada percekcoan di dalam negeri.

Memang di dalam pemikiran Kajaolaliddo, kejayaan atau kehancuran suatu negara ditentukan oleh sifat, sikap, tingkah laku dan perbuatan raja (birokrasi). Raja (birokrasi) yang jujur, berkata-kata benar dan memiliki ketegasan disertai dengan kepandaian akan dapat mengayomi rakyat dan menciptakan kesejahteraan, serta memperkokoh persatuan dan memperkuat negara. Sebaliknya raja (birokrasi) yang *matanre-cinna* (terlalu tinggi nafsu keinginannya), sewenang-wenang, tidak jujur dan bodoh, serta tidak mau diperingati akan menghancurkan negara.

Supremasi hukum menjadi hal mutlak, hal ini terlihat bahwa nilai-nilai dasar diterjemahkan kedalam bentuk *obbik* (seruan), *gauk* (perbuatan). Yang diserukan dan dilaksanakan adalah norma-norma *pengaderreng* dan hukum yang merupakan penjabaran nilai-nilai dasar, dalam bentuk peradatan, hukum, tradisi, aturan-aturan dan etika pergaulan sosial.

Secara garis besarnya, konsep pemikiran Kajaolaliddoq mengandung makna yang sangat mendalam dan sangat prinsipil untuk dijadikan sebagai patokan dalam mengatur masyarakat sehingga sangat cocok dikembangkan dewasa ini dalam mengantar negara menjadi *good governance*. Sebagaimana terlihat dalam gambar berikut:

### KONSEP PEMIKIRAN KAJAOLALIDDO



Sumber: Diadaptasi dari Ibrahim, 2003

#### 2. Konsep Pemikiran Maccae ri Luwu

Pemikiran *local genius* para cendekiawan masa lampau telah mempengaruhi dan mempedomani berbagai aktivitas kehidupan kenegaraan dan kemasyarakatan bangsa dari masa kemasa. Pemikiran Tociung Maccae ri Luwu, tidak hanya berkembang dan mempedomani kehidupan sosial politik dan budaya di Kerajaan Luwu, tetapi berkembang pada kerajaan lain.

Pemikiran *maccae ri Luwu*, dengan jelas dan tegas mengarah pada penciptaan kerajaan/negara kesejahteraan (*welfare state*), yang menjamin tercapainya kesejahteraan hidup segenap warga masyarakat. Hal ini tercipta dari perilaku raja dan masyarakat yang didasari oleh kedalaman penghayatan dan pengamalan nilai – nilai dasar budaya Bugis.

Kejayaan negara sangat dipengaruhi oleh perilaku manusia; raja, para bangsawan, pemangku adat dan segenap warga masyarakat. Perilaku manusia seharusnya berdasar pada sikap jiwa yang baik dan bersih. Perilaku yang baik dan bersih itu bersumber dari '*ati macinnong*' hati nurani manusia.

Pemikiran *Maccae ri Luwu* yang mengarah pada penciptaan kesejahteraan masyarakat. Hal ini diawali oleh *ati macinnong* (hati nurani) yang merupakan esensi manusia yang terdalam.

Pemikiran *maccae ri Luwu* mengarah pada penciptaan kerajaan/negara-kesejahteraan (*welfare state*), yang bersifat moralistik religius. Pandangannya mengenai '*ati macinnong*' berdasar pada pandangan makrifat Bugis, *pappejeppu* yang beranggapan bahwa inti manusia adalah pada *ati-macinnong*, hati nurani manusia yang satu dan menyatukan umat manusia.

Pandangan moral religius ini, perilaku manusia berdasar pada nilai – nilai utama yang dianggap sebagai manifestasi dari *tajang*, cahaya dan *sadda*, firman *pawinruk-e*, *sang pencipta* yang diamanahkan untuk dijaga, dipelihara dan diwujudkan dalam kehidupan umat manusia.

Pemikiran *Maccae ri Luwu* yang moralitas-religius menempatkan kesejahteraan rakyat sebagai tujuan kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Oleh karenanya, segenap perilaku manusia, terutama perilaku raja dan pejabat haruslah sejalan dengan nilai – nilai dan aturan norma – norma *pengaderreng*/hukum. *Pengaderreng* /hukum itu sesungguhnya merupakan penjabaran dari nilai – nilai dasar, yang merupakan perwujudan dari *tajang* (cahaya) dan *sadda* (firman), *pawinruk-e* (*sang pencipta*).

Salah satu pemikiran Maccae ri Luwu, bahwa ada lima hal yang menyebabkan seorang raja (pimpinan/birokrasi) tetap tenang dalam kerajaannya (negara/daerah) adalah; (1) jujur terhadap dewata (maha pencipta) serta kepada sesamanya raja, terhadap negeri tetangganya serta kepada rakyatnya dan seluruh aspek kehidupannya, (2) setiap keputusan yang hendak diambil selalu diadakan musyawarah dengan pertimbangan dari berbagai aspek, (3) mudah membantu orang dalam suka dan duka menurut kewajarannya, (4) teguh pendiriannya, dan (5) harus berani. (Ibrahim,2003)

### 3. Konsep pemikiran La Waniaga Arung Bila dari Soppeng

B.F. Matthes mencatat pernyataan-pernyataan La waniaga Arung Bila, yang agaknya cukup luas mengungkap topik yang berkenaan dengan perilaku manusia serta penegakan supremasi hukum. (Matthes dalam Ibrahim, 2003)

La Waniaga Arung Bila mengemukakan beberapa nilai yang mendasari dan menjiwai pemikiran – pemikirannya. Nilai tersebut antara lain, ada empat macam permata bersinar yaitu, kejujuran, kata-kata yang benar disertai ketetapan hati (konsistensi berkata-kata benar), sirik disertai keteguhan hati, akal pikiran disertai kebaikan hati.

Nilai-nilai *lempuk* (kejujuran), *ada tongeng* (berkata-kata benar), *getteng* (keteguhan pada pendirian), *sirik* (martabat dan harga diri) disebutkan sebagai nilai yang disimbolkan dengan kata *paramata-mattapa* (permata yang bercahaya). Nilai-nilai tersebut seringkali ditutupi oleh berbagai sifat manusia. Kejujuran ditutupi oleh kecenderungan melakukan perbuatan sewenang-wenang, kata-kata benar ditutupi oleh kedustaan, sirik ditutupi oleh kelobaan/ketamakan, sedang akal pikiran ditutupi oleh kemarahan.

Dari nilai-nilai dasar tersebut, maka pedoman perilaku dengan memelihara sikap *madeceng kalawing ati*, sikap jiwa yang baik, serta bersikap jiwa manusia. Manusia yang *madeceng kalawing ati*, ditandai dengan perilakunya. Bila berkata-kata, yang dikeluarkan adalah kata-kata benar dan berguna, mengemukakan kata-kata atau pendapat dengan cara sepantasnya, menyambut kata-kata dan memenangkannya dengan cara yang wajar, dan bila mengemukakan kata-kata/pendapat/pandangan akan selalu mencapai



sasarannya. Perilaku yang menunjukkan martabat sebagai *to-deceng* (orang baik-baik) adalah perilaku yang berdasar pada prinsip *asitinajang* (prinsip kewajaran).

Prinsip *asitinajang* (kewajaran) memperoleh penekanan penting dalam pemikiran Arung Bila, yang disebutnya sebagai salah satu tanda manusia yang *madeceng kalawing ati* dan manusia memelihara *asulesanang* (kearifan dalam perilakunya)

Konsep pemikiran La Waniaga arung Bila tentang prinsip-prinsip supremasi hukum, antara lain;

1. prinsip pemberian perlindungan hukum kepada rakyat kecil.
2. prinsip yang menegaskan bahwa hukum berlaku untuk siapapun, dengan perlakuan yang sama di depan hukum.
3. prinsip yang menetapkan bahwa raja pun dapat dituntut, sesuai dengan peraturan penngaderreng.
4. prinsip yang memberikan supremasi tinggi kepada penegakan hukum. (Ibrahim,2003)

Untuk menjamin pemeliharaan dan menjaga kebaikan negeri itu, diperlukan pemerintahan-negeri yang baik, dalam istilah sekarang (*good governance* yaitu pemerintahan yang baik) yaitu dengan terpeliharanya empat hal yaitu, (1) *adek* yang dipererat, atau adat yang dipelihara dan dilaksanakan dengan keteguhan, (2) *warik* yang dijaga hati-hati. (3) *rapang* yang dilakukan terus menerus, dan (4) janji yang tak terlupakan.

Pada konteks supremasi hukum, konsep pemikiran La Waniaga Arung Bila memberikan apresiasi yang cukup tinggi dengan mengemukakan beberapa prinsip hukum diatas kekuasaan politik. Arah yang dituju adalah terpayunginya rakyat dengan segenap kepentingannya menuju terciptanya *walfate state* (negara sejahtera)

#### 4. La Pagala Nenek Mallomo

La Pagala Nenek Mallomo hidup pada abad ke XVI sebagai murid dari La Tadampare. Salah satu penerapan konsepnya tentang supremasi hukum yaitu menjatuhkan pidana mati terhadap puteranya sendiri yang terbukti mencuri sepotong kayu orang lain.

Ketika ditanya, apa sebab beliau memidana mati anaknya, apakah ia menilai sama nyawa puteranya dengan sepotong kayu lapuk. Beliau menjawab, *Ade'e temmakeanak, temmakeappo* artinya hukum (adat) tidak mengenal anak dan tidak mengenal cucu (Abidin Farid, 1973, dalam Abdullah, 1985)

Nene' Mallomo adalah pejabat pemerintahan di Sidenreng pada abad ke XVI. Seorang pemangku adat yang sangat adil dan menghargai, menghormati seluruh rakyatnya. Beliau mengatakan bahwa: “*Iya tau Siderenrengge* (Sidrap) harus/wajib mempunyai sifat sebagai berikut: *Macca* (pintar), *Malempu* (jujur), *Magetteng* (tegas), *Warani* (Barani), *Mapato* (Rajin) *Temmapasilengang* (Berlaku adil) dan *Deceng kapang* (kebaikan). (Yasin, 2006)

Suatu ketika Nenek Mallomo kedatangan tamu sangat terhormat yaitu Arung Matoa Wajo. Beliau ini bertanya kepada Nenek mallomo: “*Aga muala appettu bicara ri Sidenreng, Naselewangeng ana'banuammu, na'bija olok-kolo'mu, namoni ase wette muamporeng jajito*” artinya apakah yang diputuskan di Sidenreng ini sehingga rakyatnya sejahtera, ternakmu berkembang biak, dan benih padimu yang jelek yang kau sebar juga bertumbuh dengan baik.

Nenek Mallomo menjawab: “*Iyana ula appettuang bicara ri Sidenreng iya naritu alempureng sibawa Deceng kapangnge*” artinya yang saya ambil keputusan di Sidenreng adalah kejujuran dan prasangka baik kepada semua orang. (Yasin, 2006)

Pada proses demokrasi, dimana tradisi politik nenek mallomo yaitu “*massorong pawo dan mangelle pasang*” suatu sistem pengambilan keputusan/kebijakan yang terpadu *botton up – top down*. Kearifan politik tersebut mengekspresikan sebuah tatanan yang lebih dinamis tanpa harus kehilangan hak aspirasi. Nenek mallomo sebagai figur cendekia, penegak keadilan, inspirator dan motivator, “*Riologi napatiroang, tengngai naparaga-raga, munriwi napampiri*.”

Demokrasi menghendaki terjaminnya hak-hak dasar manusia, perlindungan dan pengayoman dapat memberi jaminan partisipasi aktif rakyat dalam proses demokrasi. Partisipasi tidak lagi termotivasi oleh petronase dan kepatuhan semu, akan tetapi lebih

merupakan kesadaran kolektif. Hal tersebut harus pula diiringi dengan penegakan hukum, hukum yang merdeka tanpa intervensi dan tak mungkin dihargai atau ditukar dengan apapun. Bingkai sejarah memberi cerminan bahwa kemakmuran dan kesejahteraan hanyalah hampa tanpa penegakan keadilan. Sebagaimana pesan nenek Mallomo “ *Ade ripakkaderai lempu, getteng becci malempu, rijongkari tattokkang, riselluki patenre*” (adat/hukum harus disandari oleh kejujuran, ketegasan sumber kejujuran, menjadi panutan dan motivator)

Lintasan sejarah masyarakat Sidenreng Rappang sebagai akar sosial penegakan demokrasi. Disamping itu kearifan pencarian solusi dalam sistem budaya *tudang sipulung* (musyawarah) lestari dan dipandang sebagai bentuk dan ekspresi *sipakatau-sipakainge-mabbulo sibatang* (saling menghargai, saling mengingatkan dan kebersamaan)

Ada beberapa nilai tradisional atau budaya lokal sebagai penjabaran konsep pemikiran Nenek Mallomo yang bisa menjadi acuan dalam berbagai aspek kehidupan antara lain;

- 1) Nilai kemandirian, yaitu bekerja keras baik dalam kehidupan masyarakat maupun dalam kehidupan pembangunan daerah yang diridhoi Allah SWT, dengan dasar falsafah “*Resopa matemmangingngi malomo nalatei pammase dewata*”
- 2) Nilai kebersamaan yang bertujuan untuk menjalin kerjasama saling menghargai sesama manusia yang berbasis pada falsafah “*Sipakatau-sipakalebbi*”
- 3) Nilai keterbukaan atau akuntabilitas yaitu penegakan hukum secara tegas, jujur, adil dan transparan serta bertanggung jawab dalam kehidupan masyarakat dan pemerintah dengan dasar falsafah “*Lempu, getteng, ada tongeng, temmapa silaingeng, nyameng kininnawa*”
- 4) Nilai kesadaran kosmopolis yang berarti mempersatukan secara integral antara alam, manusia dengan sang Pencipta, saling Melindungi, tolong menolong serta bertanggung jawab dalam melestarikan lingkungan alam maupun lingkungan sosial dengan dasar falsafah “*Rebba sipatokkong, malilu sipakainge, mali siparappe*”
- 5) Nilai kebhinnekaan yang menghargai keragaman latar belakang suku dan budaya masyarakat, sebagai wujud dalam budaya bangsa yang sekaligus dapat dijadikan

acuan dalam membangun dan membina rasa kebersamaan dan kesetiakawanan sosial dalam mendukung terciptanya kondisi harmonis dan dinamis bagi terselenggaranya pembangunan secara berkesinambungan dengan dengan dasar falsafah “*Mallibu tello, mallibu bulo, mallibu bare, nennia siri’ napasse*” (Yasin, 2006)

Memang pada prinsipnya budaya lokal masyarakat Bugis sangat luas dan beragam yang mencakup segala aspek kehidupan, namun sangat religius karena memang berdasar pada penghayatan agama sejalan dengan perkembangannya. Dari berbagai konsep pemikiran terjadi jalinan yang sangat erat dan saling berhubungan, walaupun berbeda penyampaiannya.

Konsep kearifan lokal yang merupakan modal sosial masyarakat dalam menata kehidupannya, utamanya dalam pengelolaan pemerintahan dan kemasyarakatan. Dalam perkembangan iptek dewasa ini sepertinya konsep ini terabaikan tergantikan oleh kecerdasan pemikiran manusia, namun secara substansial bahwa perkembangan dewasa ini tidak lain adalah modifikasi dari kearifan lokal masyarakat yang telah menyebar ke seluruh penjuru dunia.

Di era reformasi, utamanya reformasi birokrasi pemerintahan dimana muncul konsep *Good governance* (pemerintahan yang baik) yang menjadi acuan dalam pelaksanaan pemerintahan modern. Hal menuntut adanya ketelibatan dari semua komponen, baik pemerintahan, swasta maupun masyarakat secara luas. Konsep ini pada hakekatnya adalah penjabaran dari kearifan lokal dalam mengembang tugas sebagai pelayanan public sehingga tercipta pelayanan public yang berbasis kemanusiaan.

*Good governance* merupakan semangat reformasi telah mewarnai pendayagunaan aparatur negara dengan tuntutan untuk mewujudkan administrasi negara yang mampu mendukung kelancaran dan keterpaduan pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan dengan mempraktekkan prinsip – prinsip *good governance* (pemerintahan yang baik).

Selain itu, masyarakat menuntut agar pemerintah memberikan perhatian yang sungguh – sungguh dalam menanggulangi korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), sehingga

tercipta pemerintahan yang bersih dan mampu menyediakan *public good and service* sebagaimana yang diharapkan oleh masyarakat.

*Good governance* yang dimaksud merupakan proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan *public good and service* disebut (pemerintah atau pemerintahan), sedangkan praktek terbaiknya adalah *good governance* (kepemerintahan yang baik). (Semardayanti, 2004)

Agar *good governance* menjadi kenyataan dan berjalan dengan baik, maka dibutuhkan komitmen dan keterlibatan semua pihak, yaitu pemerintah dan masyarakat. *Good governance* yang efektif menuntut adanya aligenment (koordinasi) yang baik dan integritas, profesional, serta etos kerja dan moral yang tinggi. Penerapan konsep *good governance* dalam penyelenggaraan kekuasaan pemerintah negara merupakan tantangan tersendiri.

Terselenggaranya *good governance* merupakan persyaratan utama untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dalam mencapai tujuan cita – cita bangsa dan negara. Hal ini diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggungjawaban yang tepat, jelas dan nyata sehingga penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, utamanya dalam pelayanan publik dapat berlangsung secara berdaya guna, berhasil guna, bersih dan bertanggungjawab serta bebas KKN.

Konsep *good governance*, dimana istilah *governance* tidak hanya berarti pemerintahan sebagai suatu kegiatan, tetapi juga mengandung arti pengurusan, pengolahan, pengarahan, pembinaan penyelenggaraan dan bisa juga diartikan pemerintahan. *Governance* selanjutnya sebagai terjemahan dari pemerintahan kemudian berkembang menjadi populer dengan sebutan pemerintahan, sedangkan praktek terbaiknya disebut pemerintahan yang baik atau lebih populer disebut *Good governance*.

Secara konseptual, pengertian kata *good* ( baik ) dalam istilah pemerintahan yang baik (*good governance*) mengandung dua pemahaman (Sedarmayanti,2004) sebagai berikut:

- 1). Nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat, dan nilai – nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan (nasional) kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial.
- 2). Aspek fungsional dari pemerintah yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan

Dari aspek fungsional, aspek governance dapat ditinjau apakah pemerintah telah berfungsi secara efektif dan efisien dalam upaya mencapai tujuan yang telah digariskan, atau justru sebaliknya dimana pemerintahan tidak berfungsi secara efektif dan terjadi inefesiensi.

United Nations Development Programme (UNDP,1997) dalam Sedarmayanti (2003) dokumen kebijakannya yang berjudul “*Governance of sustainable human development*”, mendefinisikan pemerintahan (*governance*) sebagai berikut :

*Governance is the exercise of economic, political, and administrative authoritys to manage a country's affairs at all levels and means by which states promote social cohesion, integration, and ensure the well being of their population.* (Kepemerintahan adalah pelaksanaan kewenangan/ kekuasaan di bidang ekonomi, politik, dan administrasi untuk mengelola berbagai urusan negara pada setiap tingkatannya merupakan instrumen kebijakan negara untuk mendorong terciptanya kondisi kesejahteraan integrasi, dan kohevisitas sosial dan masyarakat.

Selanjutnya Lembaga Administrasi Negara (Sedarmayanti, 2004) mengemukakan bahwa *good governance* berorientasi pada :

- 1). Orientasi ideal negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional. Orientasi ini mengacu pada demokratisasi dalam kehidupan bernegara dengan elemen – elemen konstituennya.
- 2). Pemerintah yang berfungsi secara ideal, yaitu secara efektif, efisien dalam melakukan upaya pencapaian tujuan nasional. Orientasi ini tergantung pada sejauhmana pemerintahan mempunyai kompetensi dan sejauhmana struktur serta mekanisme politik dan administratif berfungsi secara efisien dan efektif

LAN menyimpulkan bahwa wujud *good governance* adalah penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggungjawab, serta efisien dan efektif, dengan menjaga kesinergisan interaksi yang konstruktif diantara dominan – dominan negara, sektor swasta dan masyarakat.

Selain itu, Peraturan Pemerintah Nomor 101 tahun 2000, merumuskan arti *good governance* sebagai pemerintahan yang mengemban akan dan menerapkan prinsip – prinsip profesionalitas, transparansi, pelayanan prima, demokrasi, efisiensi, efektifitas, supermasi hukum dan dapat diterima oleh masyarakat.

Gambir Bhatta (1996) dalam Sedarmayanti (2004), mengungkapkan bahwa unsur utama *governance* adalah akuntabilitas, transparansi, keterbukaan, dan aturan hukum ditambah dengan kompetensi manajemen dan hak – hak asasi manusia.

Selanjutnya UNDP (1997) dalam Sedarmayanti (2004) mengemukakan bahwa karakteristik atau prinsip yang harus dianut dan dikembangkan dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan yang baik, meliputi :

- 1) Partisipasi (*participation*), setiap orang atau warga masyarakat, baik laki – laki maupun perempuan memiliki hak suara yang sama dalam proses pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga perwakilan rakyat, sesuai dengan kepentingan dan aspirasinya masing – masing.
- 2) Aturan hukum (*rule of law*), kerangka aturan hukum dan perundang-undangan harus berkeadilan, ditegakkan dan dipatuhi secara utuh, terutama hukum tentang hak asasi manusia.
- 3) Transparansi (*transparency*). Transparansi harus dibangun dalam rangka kebebasan aliran informasi.
- 4) Daya tanggap (*responsiveness*). Setiap institusi dan prosesnya harus diarahkan pada upaya untuk melayani berbagai pihak yang berkepentingan (*stakeholders*).
- 5) Berorientasi konsensus (*consensus orientation*). Pemerintahan yang baik akan bertindak sebagai penengah bagi berbagai kepentingan yang berbeda untuk

mencapai konsensus atau kesempatan yang terbaik bagi kepentingan masing – masing pihak, dan jika dimungkinkan juga dapat diberlakukan terhadap berbagai kebijakan dan prosudur yang akan ditetapkan pemerintah.

- 6) Berkeadilan (*equity*). Pemerintahan yang baik akan memberi kesempatan yang baik terhadap laki – laki maupun perempuan dalam upaya mereka untuk meningkatkan dan memelihara kualitas hidupnya.
- 7) Efektifitas dan Efisiensi (*effectiveness and effeciency*). Setiap proses kegiatan dan kelembagaan diarahkan untuk menghasilkan sesuatu yang benar – benar sesuai dengan kebutuhan melalui pemanfaatan yang sebaik – baiknya berbagai sumber – sumber yang tersedia.
- 8) Akuntabilitas (*accountability*). Para pengambil keputusan dalam organisasi sektor publik, swasta dan masyarakat madani memiliki pertanggungjawaban (*akuntabilitas*) kepada publik (masyarakat umum), sebagaimana halnya kepada para pemilik (*stakeholders*).
- 9) Visi strategis (*strategic vision*). Para pemimpin dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jangka panjang tentang penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan pembangunan manusia, bersamaan dengan dirasakannya kebutuhan untuk pembangunan tersebut.

Keseluruhan karakteristik atau prinsip *good governance* tersebut diatas adalah saling memperkuat dan saling terkait serta tidak dapat berdiri sendiri. Dan inilah yang menjadi konsep dalam penelitian ini untuk melihat signifikansinya dalam implementasi kebijakan publik.

Pada konteks *good governance*, pemerintah ditempatkan sebagai fasilitator atau katalisator, sementara tugas untuk memajukan pembangunan terletak pada semua komponen negara, meliputi dunia usaha dan masyarakat. Penerapan *good governance* ditandai oleh terbentuknya kemitraan antara pemerintah dengan masyarakat, organisasi politik, organisasi massa, LSM. Dunia usaha serta individu secara luas guna terciptanya manajemen pembangunan yang bertanggungjawab



Untuk mengukur kinerja birokrasi dalam melayani masyarakat yaitu ada lima perkembangan perubahan menuju *good governance* terjadi di dalam :

- 1) Upaya untuk merampingkan organisasi dalam pemerintahan menuju kepada birokrasi yang efisien.
- 2) memberi insentif terhadap prestasi.
- 3) upaya untuk memberantas KKN.
- 4) Upaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan.
- 5) Upaya mendorong partisipasi. (Semardayanti, 2004)

*Good governance* mengarah kepada aktualisasi birokrasi yang ideal dan mampu melaksanakan fungsinya. Birokrasi adalah pelayan publik yang diadakan demi kemudahan interaksinya dengan kekuasaan. Birokrasi pada hakekatnya terkandung niat untuk menjadi organisasi administrasi yang rasional. Hal ini ditandai oleh beberapa etos birokrasi yang mengembangkan budaya baru yaitu efisiensi dan efektifitas. Namun tentunya juga bisa mengecewakan manakala fungsi pelayan berubah menjadi pengabdian terhadap kekuasaan.

Untuk itu dalam meningkatkan citra birokrasi sebagai pelayan publik, maka dikembangkanlah sistem *good governance* yang dianggap mampu memberikan inspirasi positif bagi birokrat dalam mengembang tugas dan fungsinya.

Administrator di dalam menjalankan *governance* secara teori logika Sekuensial akan melakukan hal-hal sebagai berikut:

- 1) Melakukan *judgemen* secara menyeluruh, yakni penilaian, perkiraan dan perhitungan terhadap tugas pokok dan mengukur kekuatan dan kelemahan posisi dan tugas.
- 2) Melakukan *environmental scanning* yakni mengukur kondisi keadaan lingkungan bisnis luar serta pengaruhnya terhadap lingkungan organisasi internal.
- 3) Mengembangkan *business vision* yaitu mengenai hari depan bisnis.

- 4) Merumus *mission statement* bagi organisasi usaha untuk menjadi pedoman dan tujuan bagi pimpinan dan staf dalam menjalankan berbagai upaya , usaha, kegiatan dan manajemen.
- 5) Memilih segmen pasar yang hendak ditangani atau dilayani. Segmen ini ditetapkan selama masih dipandang *profitable, feasible, adviseable* atau aspek lain yang menguntungkan.
- 6) Menetapkan strategi yang akan dikembangkan didalam mengambil langkah-langkah kedepan.
- 7) Menentukan filosofi usaha yang akan dipakai sesuai dengan strategi.
- 8) Mengembangkan sumber daya manusia untuk melaksanakan strategi dan filosofi.
- 9) Mengembangkan peraturan umum untuk dijadikan pegangan dan pedoman.
- 10) Menetapkan kebijakan umum. (Semardayanti, 2004)

Dalam konteks tumbuhnya kesadaran akan arti penting *good governance* telah mengembangkan seperangkat prinsip-prinsip *good governance* dan dapat diterapkan secara luwes (fleksibel) sesuai dengan keadaan, budaya, dan tradisi di masing-masing 82espon.

Prinsip-prinsip tersebut terkait langsung dengan permasalahan yang dihadapi dunia usaha pada umumnya yakni masalah korupsi dan ketidakjujuran , tanggung jawab aparatur dan etika usaha, tata kelola pemerintahan pada sector publik (*public sector governance*) dan reformasi hukum.

Beberapa permasalahan yang terkait dengan SDM dalam penyelenggaraan *good governance* di Indonesia menurut Drajat (2004) dalam Sulistiyani (2004) sebagai berikut :

- 1) Permasalahan dalam birokrasi di Indonesia (feodal, dan lain-lain).
- 2) Permasalahan PNS dalam birokrasi pemerintah (besarnya jumlah PNS, rendahnya kualitas dan ketidasesuaian kompetensi yang dimiliki dan lain-lain)
- 3) Permasalahan global mengenai SDM

Pada prinsipnya, bahwa *good governace* (pemerintahan yang baik) adalah penerapan prinsip transparansi, akuntabilitas, partisipasi masyarakat dan penegakan hukum. Hal ini menunjukkan bahwa prinsip ini pada hakekatnya juga merupakan prinsip

kearifan lokal. Memang dalam politik secara normatif berisi ideologi yang diartikan berupa sikap mental, pandangan hidup dan struktur pemikiran. Aspek doktrin budaya politik yang dikenal di Sulawesi selatan adalah demokrasi sebagai materinya, sementara nilai-nilai yang terkandung didalamnya senantiasa berorientasi pada tujuan. Tujuan dari perbuatan yang menjadi ukuran keberhasilan, apakah baik dan benar. Dalam hal ini etika dan logika sosial bekerja sebagai suatu sistem kebudayaan. Sistem budaya ini yang mencakup etika, logika dan estetika, terukur sebagai sikap mental dan norma yang merupakan bentuk budaya politik.

Azas kepemimpinan dalam budaya politik adalah mengutamakan sifat kemanusiaan dalam konsep *sipakatau*, menghormati manusia tanpa membedakan status dan posisi sosialnya, namun membimbing dan mengembangkan potensi untuk tujuan kemanusiaan. Disamping itu, tutur kata yang komunikatif sopan dan mulia menurut konsep *maccapi duppai ada/mabbali ada* dengan tujuan *atinna tauwe ri attaneng-tanengi* (hatinya orang tempat menanam motivasi). Kelengkapan azas ini, bila pemimpin memiliki *siriq ale* (*shame culture*), budaya malu untuk malu kalau gagal usahanya. Budaya ini pula berfungsi koreksi dan kontrol diri, merupakan suasana hati untuk membentuk sikap mental tangguh dan dinamik. Suasana hati ini berkaitan dengan efisiensi pemanfaatan sumber-sumber daya dan sistem manajerial, supaya tetap berhasil dan tidak gagal. (Abu Hamid, 2004)

Pokok-pokok kontrak sosial masa lampau yang tidak jauh beda era modern ini, utamanya dalam penegakan pemerintahan yang baik (*good governance*) dan sejalan serta serasi, diantaranya :

- 1) Raja atau pemimpin dipilih atas permusyawaratan rakyat melalui *matowa* (ketua persekutuan).
- 2) Pemimpin tidak sewenang-wenang dan semena-mena berbuat serta bertindak mengorbankan hak-hak rakyat.
- 3) Rakyat bebas dan diberi kebebasan sepanjang sesuai dengan batas-batas hukum, karena negerilah yang di abdi.

- 4) Pemimpin tidak tidur matanya memikirkan kesejahteraan warganya. Segala tindakan pemimpin, harus selalu berakibat baik dan bertujuan untuk kemaslahatan rakyat.
- 5) Segala sesuatu yang mengarah pada kepentingan rakyat, dilakukan atas keputusan musyawarah yang selanjutnya diumumkan (*riangobbireng*) sebagai bukti keterbukaan dari gaya kepemimpinan.
- 6) Bilamana pemimpin tidak mentaati aturan dan kesepakatan (perjanjian), rakyat tidak mentaatinya lagi dan apatis tanpa partisipasi. Keberhasilan seorang pemimpin adalah ketaatan warga menjalankan perintahnya.
- 7) Pemimpin harus mempunyai wawasan luas dan komprehensif sebagai bagian dari refleksi kebebasan (berpikir dan berusaha) (Abu Hamid, 2004)

Hal ini nampak dalam prinsip *good governance* yang merupakan penjabaran dari kearifan lokal masyarakat Bugis yang sangat religius. Selain itu ada juga konsep *asitinajang* (keseimbangan) dalam lontarak juga konsep *siri* (rasa malu) dan ini menjadi perisai masyarakat terdahulu di dalam menjalani kehidupannya sehingga tercipta suatu kedamaian walaupun tidak ditunjang oleh pendidikan yang memadai apalagi yang namanya teknologi. Sangat berbeda dengan sekarang, dimana masyarakat dengan pendidikan yang tinggi serta pengembangan teknologi yang begitu canggih akan tetapi tidak tercipta kedamaian dan kesejahteraan karena penyakit birokrasi merajalela.

Kearifan lokal masyarakat yang sangat religius itu ternyata banyak kesamaan dengan kearifan beberapa tokoh Islam masa lampau dan juga ajaran Islam, diantaranya: pesan Ali Bin Abi Thalib kepada puteranya Hasan. Wahai anakku, hindarilah berteman dengan orang dungu karena ia kelihatan memberi manfaat kepadamu lalu ia mencelakakanmu; hindarilah berteman dengan orang kikir karena ia menjauhkan dirimu apa yang yang paling kamu butuhkan; hindarilah berteman dengan orang bejat karena ia akan menjualmu dengan harga murah; hindarilah berteman dengan pembohong karena ia bagaikan fatamorgana mendekatkan bagimu yang jauh dan menjauhkan yang dekat. (Arsyad, 2005)

Sabda Rasulullah SAW, tidak akan menyesal orang yang bermusyawarah. Al-Munnabbi (w.354 H) mengemukakan bahwa betapa banyak orang yang mencela ucapan yang benar, maka bencana timbul akibat pemahaman yang tidak benar. Shalih Abdul Quddus (w.855 H) bahwa bila anda jumpai sahabat yang ada menjilat, dia adalah musuh dan harus dijauhi. Selain itu, ada kata mutiara arab mengatakan bahwa kebenaran yang tidak terorganisir (teratur) akan dikalahkan oleh kebatilan yang tertata rapi (terorganisir). Katakanlah yang benar itu, walaupun pahit. Sebaik-baik manusia, adalah yang terlebih baik budi pekertinya dan yang lebih bermanfaat bagi manusia. Pergaulilah orang yang jujur dan menepati janji. (Arsyad, 2005)

Rasulullah SAW bersabda “hampir saja orang yang bijak itu menjadi nabi”. Para orang bijak disebabkan mereka berjalan di atas petunjuk akal dan petunjuk para nabi, dan menjadikan para nabi sebagai panutan, maka sifat-sifat dan kemampuan para nabi banyak ditemukan pada mereka. Sifat tersebut diantaranya, berilmu, cerdas, memiliki penglihatan batin yang tajam, adil, amanah, jujur, memiliki akhlak yang mulia, mempunyai tekad dan semangat, berani, optimis (Al-Musawi, 1998)

Keluhuran dari nilai-nilai kearifan lokal masyarakat merupakan modal sosial masyarakat dalam menjalani kehidupan sekaligus sebagai acuan dalam menata pemerintahan dan kemasyarakatan. Upaya menciptakan *good governance* (pemerintahan yang baik) sangat signifikan karena prinsip-prinsip pemerintah yang baik merupakan penjabaran dari kearifan lokal masyarakat Bugis. Hal ini juga dipahami bahwa kearifan itu sejalan dengan kearifan dalam Islam. Ini menjadi hal yang substantive dalam menjalankan pelayanan public yang tentunya berbasis kemanusiaan.

## **2. Perilaku Birokrasi Sebagai Pelayanan Publik dan Pembangunan**

Secara umum, birokrasi dimaksudkan untuk mengorganisir secara teratur suatu pekerjaan yang harus dilakukan oleh banyak orang. Birokrasi adalah type dari suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administratif yang besar dengan cara mengkoordinir secara sistimatis pekerjaan dari banyak orang.

Pada prinsipnya teori-teori birokrasi telah berkembang dengan pesat sejalan dengan perkembangan zaman. Telah banyak teori yang menjadi alternatif dalam pelaksanaan birokrasi. Namun semakin banyak permasalahan yang muncul akibat perilaku birokrasi sehingga menimbulkan konsepsi masyarakat bahwa birokrasi adalah hal-hal yang jelek.

Namun dalam terminologi birokrasi, ada beberapa pengertian yaitu pemerintahan para pejabat, sistem administrasi profesional, in efisiensi organisasi, administrasi negara, pranata-pranata non pasar serta organisasi yang tidak demokratis. Fenomena birokrasi selalu ada bersama kita dan setiap orang seringkali mengalahkannya, namun dalam perkembangannya pada era ini dikenang sebagai era birokratis. Organisasi birokrasi berlaku umum dan kebanyakan kegiatan sosial terdapat atau terjadi dalam birokrasi.

Pembangunan sistem politik yang dapat menjamin stabilitas sebagai syarat pembangunan ekonomi yang berorientasi pada pertumbuhan, maka mulai melakukan usaha untuk menyehatkan kembali birokrasi pemerintahan sebagai instrumen penting yang akan menopang dan memperlancar usaha-usaha pembangunan. Ini berarti usaha menciptakan suatu sistem birokrasi modern yang efisien dan efektif.

Penataan itu, berorientasi pada apa yang dikembangkan oleh Max Weber yang disebut *legal rasional* yang ditandai: (1) tingkat spesialisasi yang tinggi, (2) struktur kewenangan hirarkis dengan batas-batas kewenangan yang jelas, (3) hubungan antara anggota organisasi yang tidak bersifat pribadi, (4) rekrutmen yang didasarkan atas kemampuan teknis dan (5) diferensiasi antara pendapatan resmi dan pribadi. Kualitas ini ingin dicapai melalui pengaturan struktur seperti hirarki kewenangan, pembagian kerja, profesionalisme, tata kerja dan sistem pengupahan yang kesemuanya berdasarkan peraturan (Budi, 1995)

Birokrasi dalam perkembangannya menjadi pusat perhatian para pakar dengan membuat tiga kategori birokrasi yaitu:

- 1) Birokrasi Rasional (*Hegelian Bureaucracy dan Weberian Bureacracy*)  
pengikutnya: Hegel, Kalau warga negara dari sebuah negara dibiarkan mengatur

dirinya sendiri, maka akan terjadi kekacauan karena masing-masing warga akan memperjuangkan kepentingan subyektifnya melawan kepentingan subyektif warga lain. Inti konsep *Hegelian Bureucracy* adalah melihat birokrasi sebagai institusi yang menjembatani antara negara yang memanifestasikan kepentingan umum dan *civil society* yang memanifestasikan kepentingan khusus dan masyarakat.

2) Birokrasi sebagai suatu penyakit (*Bureaucracy Pathology*) :

Birokrasi yang selalu dikaitkan dengan kelambanan kerja dan prosudur yang berbelit-belit. Seringkali birokrasi dianggap sebagai organisasi yang kejam, mempunyai peraturan-peraturan yang aneh-aneh dan sewenang-wenang dan menindas. Pengikutnya adalah:

- a. Marks : Berpendapat bahwa warga negara hanyalah alat dari kelas yang berkuasa yakni kelas bangsawan di negara feodal dan kelas kapitalis di negara kapitalis. Birokrasi adalah alat kelas yang berkuasa yaitu kaum borjois dan kapitalis untuk mengeksploitir kelas proletar.
- b. Laski: Birokrasi merupakan suatu sistem pemerintahan, dimana kekuasaan ada pada pejabat-pejabat negara yang diselenggarakan sedemikian rupa sehingga merugikan atau membahayakan warga negara.
- c. Robert Michles: Birokrasi sebagai struktur yang mesti mengambil bentuk oligarki.
- d. Michel Crozier: Birokrasi sebagai suatu organisasi yang tidak dapat memperbaiki tingkah lakunya dengan cara belajar dari keseluruhannya.

3). Birokrasi Netral, pengikutnya :

- a. Almond dan Powel: Birokrasi pemerintahan adalah sekumpulan tugas-tugas dan jabatan yang terorganisir secara formal, berkaitan dengan jenjang yang kompleks dan tunduk pada pembuat peran formal.
- b. Lance Castel: Birokrasi sebagai orang-orang yang bergaji yang menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan.
- c. La Palombara: Birokrat terdiri dari unsur-unsur pimpinan pejabat dalam organisasi pemerintahan baik di pusat maupun di daerah. (Budi, 1995)

Selain itu, masih banyak pakar yang mengemukakan pemahaman dan pendapatnya mengenai fenomena birokrasi, diantaranya:

- 1) Max Weber: Kediktatoran para pejabat sedang berlangsung, ini terjadi disebabkan adanya kapasitas birokrasi yang sangat unik untuk mengelola tugas-tugas administratif masyarakat industri yang sangat kompleks. (Beethan,1990)
- 2) De Gournay: adanya penyakit dari birokrasi di Prancis dimana para pegawai berkumpul untuk membicarakan kepentingan kelompoknya, ini disebut *Bureamania*.(Albrow, 1989)
- 3) Birokrasi diartikan sebagai pemerintahan atau manajemen kaku, macet dan segala tuduhan terhadap instansi yang Berkuasa Kramer, 1977). Birokrasi ada kalanya menjadi penyakit disebut *Biopatologik (Biopat)*.
- 4) Birokrasi sebagai type ideal organisasi.
- 5) Birokrasi sesuatu yang kita benci dan secara simultan menampilkan citra *kontradiktif* dan *inefisiensi* dan ancaman kekuasaan, inkompetensi, pemborosan, manipulasi dan korupsi.
- 6) Mill mengemukakan bahaya-bahaya birokrasi.
- 7) Heinzen: secara keseluruhan menggunakan konotasi negatif terhadap birokrasi sebagai pemerintahan para pejabat. Di dalam semangatnya birokrasi terjalin dengan watak budak yang angkuh, cenderung menjadi suatu instrumen yang menuntut bagi dirinya sendiri, ciri-ciri kekuasaan yang tidak terbatas.
- 8) Jose Olzewski (1904): banyak memperbincangkan secara luas tentang birokratisme. Tingkah laku dan sikap pejabat profesionalisme yang menyakitkan warga negara.(Albrow, 1989)
- 9) *Parkinson* adalah suatu penyakit birokrasi yang selalu memperbanyak struktur tugas untuk mendapatkan banyak kesempatan memegang jabatan.
- 10) Diagnosis birokrasi, dimana dibedakan dalam tiga posisi dasar tentang fungsi-fungsi pejabat di negara demokrasi yaitu : (1) Pejabat menuntut terlalu besar dan perlu dikembalikan pada fungsi-fungsinya yang seimbang, (2) Pejabat benar-benar memiliki kekuasaan dan tugas yang semakin besar dan jabatan itu harus dijalankan secara bijaksana. (3) kekuasaan itu diperlukan oleh para pejabat dan yang harus



dicari adalah metode-metode yang dengannya pelayanan mereka dapat disalurkan bersama-sama. Pertama lebih dekat dengan keprihatinan abad ke-19, kedua paling ortodoks, ketiga paling radikal tetapi jelas. (Albrow, 1989)

- 11) Model birokrasi humanistik yaitu birokrasi yang menempatkan manusia pada proporsinya. Ide humanistik dalam organisasi bukanlah suatu hal yang baru. Penganjur humanistik adalah Mc Gregor, Black dan Mounon, Golembiewski, Arggeris, Morgan, Soedjatmoko, Korten, Bryant, White.
- 12) Unsur-unsur paling penting yang berpengaruh terhadap pertumbuhan dimensi human dan terhadap perwujudan potensi manusia menurut Korten ada tiga nilai-nilai yaitu : (a) Kelestarian hidup: dapat mengaktualisasikan potensinya, (b) Harga diri: suatu masyarakat maju harus menyediakan bagi segenap anggotanya kesempatan untuk meraih identitas, rasa bangga, rasa terhormat dan pengakuan, (c) Kebebasan: mewujudkan kebersamaan (Budi, 1995)

Model birokrasi yang ideal yang akan datang adalah yang mempunyai karakteristik yang organis adaptif, humanis, a politis, netral, berorientasi pada pelayanan dan mempunyai sifat seperti dicetuskan oleh *model Hegelian Bureacracy*. (Budi, 1995)

Dari berbagai model birokrasi, maka yang mendekat dengan pelayanan public berbasis kemanusiaan adalah model *Hegelian Bureacracy* yang tentunya menjadi tolak ukur kualitasnya suatu pelayanan public dan sangat substantive diterapkan di era reformasi ini, utamanya dalam implelementasi otonomi daerah dengan konsep desentralisasi.

Untuk mereformasi birokrasi pemerintah yang paling mendasar ialah bagaimana bisa mengubah *mindset* dan perilaku dari para birokrasi publik. Salah satu perubahan *mindset* yang perlu dilakukan ialah pandangan birokrasi terhadap kekuasaan yang cenderung menjadikan birokrasi sebagai kekuatan sakral dan berorientasi pada pelayanan public yang berbasis kemanusiaan dengan memberikan pelayanan yang berkualitas sebagai bentuk pertanggungjawaban birokrasi akan tugas dan tanggungjawabnya.

Perilaku merupakan suatu fungsi dari interaksi atau seorang individu dengan lingkungannya. Jadi perilaku birokrasi pada hakikatnya merupakan hasil interaksi antara individu dengan organisasinya. Oleh karena itu untuk memahami perilaku birokrasi sebaiknya diketahui terlebih dahulu individu-individu sebagai pendukung organisasi tersebut. Karakteristik individu yang berinteraksi dengan karakteristik birokrasi menimbulkan perilaku birokrasi .

Sebuah pendekatan yang lebih komprehensif tentang penataan perilaku birokrasi dengan mengintegrasikan teori organisasi dengan pendekatan budaya. Ini juga dilakukan oleh Stanley J. Heginbotham dalam penelitiannya di India. Menurutnya ada empat komponen dari teori organisasi yang dipandang sebagai intervening variabel dengan pendekatan budaya yaitu:

- 1) Struktur organisasi formal yang susunan hirarki organisasi yang mencakup jenjang kepemimpinan dan kewenangannya.
- 2) Sistem motivasi yang intensif yang mengatur cara bagaimana pimpinan mempengaruhi perilaku bawahannya.
- 3) Norma kerja yang meliputi pola kerja serta distribusi waktu dalam organisasi.
- 4) Hubungan antara organisasi dengan masyarakat yang dilayani.

Perilaku birokrasi selain dipengaruhi oleh watak dasar yang terdapat dalam konsep kebudayaan dan menjadi induk dari birokrasi , dipengaruhi pula oleh watak dasar yang terdapat dalam sistem kebudayaan yang ada dalam lingkungan tempat birokrasi tersebut hidup dan berkembang. Karakteristik birokrasi Indonesia yaitu berorientasi pada *service orientations* dan *social control orientations*. Korupsi dan penyalagunaan wewenang merupakan perilaku birokrasi yang tidak bertanggung jawab.

Perilaku birokrasi dalam organisasi pada melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya dapat dilihat dari dua karakteristik yaitu karakteristik individu, meliputi kemampuan, kebutuhan, kepercayaan, pengalaman dan pengharapan. Sedangkan karakteristik organisasi meliputi hirarki, tugas-tugas, wewenang, tanggung jawab, sistem penghargaan dan system control. (Rivai, 2003)

Perilaku birokrasi publik pada implementasi tugas dan tanggung jawabnya.

a. Birokrasi sebagai pelayanan publik

Osborne (2000) mengatakan peningkatan pelayanan public oleh birokrasi pemerintah yaitu dengan mengalihkan wewenang kepada pihak swasta lebih banyak berpartisipasi karena melayani pemerintah itu milik rakyat bukan rakyat milik kekuasaan pemerintah.

Langkah-langkah strategis dalam peningkatan pelayanan publik adalah :

- 1) Kebijakan *koorporatisasi* dan *privatisasi* bagi unit-unit organisasi pemerintah yang mempunyai fungsi pelayanan.
- 2) Pemanfaatan teknologi informasi dalam menunjang perwujudan penciptaan, transparansi dan akuntabilitas pelayanan publik .
- 3) Mendorong pimpinan instansi pemerintah untuk mengembangkan pola pelayanan terpadu.
- 4) Penataan fungsi-fungsi pelayanan public
- 5) Mendorong agar pimpinan instansi pemerintah menyederhanakan berbagai prosedur pelayanan melalui langkah *deregulasi* dan *debirokratisasi*.
- 6) Dikembangkan diklat fungsional di bidang pelayanan untuk mendorong profesionalisme pegawai.

b. Birokrasi penentu kebijakan publik

Kebijakan publik adalah pengetahuan tentang sebab-sebab, konsekuensi dan kinerja kebijakan dan program kebijakan. Dalam pembuatan kebijakan publik perlu mempertimbangkan: (1) *Responsiveness* : perhatian utama terhadap tanggapan masyarakat, (2) *Affectiveness* : pembinaan utama terhadap pencapaian apa yang dikehendaki dari suatu tujuan.

c. Birokrasi dari masyarakat

Pemerintah dalam menyusun kebijakan publik berdasarkan dengan masalah – masalah yang dihadapi masyarakat dan upaya untuk meningkatkan harkat dan martabatnya, sehingga implementasi program juga sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Program yang

akan dilaksanakan didasari oleh aturan yang ada, namun implementasinya sangat tidak sesuai akibat perilaku birokrasi yang tidak mengindahkan aturan yang ada. Birokrasi pemerintah pada hakekatnya secara pokok berfungsi mengatur dan melayani masyarakat. Maka tugas birokrasi pemerintah itu tidak semata-mata mengatur saja, akan tetapi juga memberikan pelayanan kepada masyarakat. Fungsi pelayanan public selama ini belum mendapatkan perhatian dari para birokrasi kita sebab porsi mengaturnya masih dominan ketimbang porsi pemberian pelayanan sehingga menimbulkan pencitraan aparatur semakin terpuruk. Makanya dibutuhkan suatu upaya sistematis untuk lebih mengedepankan pelayanan public yang berbasis kemanusiaan yang mampu memberikan pelayanan public berkualitas.

Pemberian pelayanan lebih menekankan kepada mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik dan memberikan kepuasan kepada publik. Sedangkan fungsi mengatur lebih menekankan kepada kekuasaan atau power yang melekat pada posisi atau jabatan birokrasi (*position power*). Selama ini pelayanan yang dilakukan oleh birokrasi masih bersifat monopoli sehingga jelek, sangat birokratis dan tidak mampu memberikan kualitas pelayanan kepada publik sehingga masyarakat sangat tergantung dari usaha birokrasi (Setiawan, 1998). Pendekatan *position power* seperti itu sangat kuat akibatnya birokrasi pemerintah terasa kuat dan besar sehingga jadilah serba pemerintah. Birokrasi kita sering terperangkap pada jaring *parkinsonisme*. Birokrasi parkinsonian ini merupakan birokrasi yang menunjukkan pada usaha untuk selalu ingin menambah jumlah satuan/unit kerja dan jumlah pejabat/pelaksananya (Evers, 1987 dalam Setiawan 1998)

Melihat permasalahan birokrasi, dengan menggunakan teori domino, ketidakmampuan birokrasi ini lebih disebabkan oleh:

1. Bahwa birokrasi berada dan bekerja pada lingkungan yang hirarkhis, birokratis, monopoli dan terikat oleh *political authority*. Keadaan ini membuat birokrasi menjadi membudaya yang kaku, ada di lingkungan yang hanya sebatas *following the instruction*. Dan juga dikarenakan ada di dalam *tightening control*, maka birokrasi menjadi tidak memiliki inisiatif dan kreatifitas.

2. Birokrasi sangat sarat dengan banyak tugas dan fungsi karena tidak saja terfokus kepada pelayanan publik, tetapi juga bertugas dan berfungsi sebagai motor pembangunan dan aktivitas pemberdayaan (*public service, development and empowering*). Akibatnya adalah menjadikan birokrasi sebagai lembaga yang sangat tambun sehingga mengurangi kelincahannya. (Utomo, 2003)

Kenyataan ini perlu disikapi untuk melakukan pembenahan dan pengembalian fungsi birokrasi kepada konsep, makna, prinsip yang sebenarnya. Dalam rangka ini dibutuhkan *Good Governance* dalam birokrasi pemerintahan dengan meningkatkan kerjasama untuk pemerintah, swasta, dan masyarakat. Konsep ini sangat sejalan dengan konsep *good governance* yang diaplikasikan dalam kegiatan pemerintahan untuk menciptakan pemerintahan yang bersih dan kuat dengan menampilkan pelayanan public yang berbasis kemanusiaan.

Standar evaluasi kinerja kebijakan meliputi :

- a. Ketaatan (*compliance*), berkaitan dengan upaya audit dengan mempertanyakan sejauh mana transaksi oleh pemerintah telah sejalan/sesuai dengan ketentuan hukum/ peraturan perundangan.
- b. Efisiensi (*efficiency*), sejauhmana institusi pemerintah telah mencapai tingkat produktivitas optimum atas dasar sumber daya yang telah digunakan, dan
- c. Efektivitas (*effectiveness*), sejauhmana tingkat pencapaian tujuan kebijakan atas dasar pemanfaatan sumber daya publik. (Sankri, 2003).

Pelayanan birokrasi diarahkan pada pelayanan publik dan kebijakan publik yang mengarah kepada pelayanan prima dengan indikator standar pelayanan, aturan tertulis, efisiensi dan efektifitas. Sedangkan sasaran daripada perilaku birokrasi sebagai pelayan publik adalah terciptanya *Good governance* dengan indikator, transparansi, kepastian hukum, akuntabilitas, partisipasi masyarakat/keterbukaan. Mantapnya pelayanan birokrasi dengan bersinergi dengan tata kelola pemerintahan yang baik yang tentunya menampilkan pelayanan public berbasis kemanusiaan sesuai dengan prinsip Hegelian Birokrasi.

## BAB. 5.

### PELAYANAN PUBLIK BERBASIS DEMOKRATIS

Kegagalan Indonesia memutus warisan colonial dalam kehidupan birokrasi pemerintahan telah ikut membentuk sosok birokrasi dan aparatur yang mentransformasi dirinya sebagai agen pelayanan dan perubahan. Nilai, symbol, dan perilaku yang berkembang dalam birokrasi di Negara kita cendrung menunjukkan posisinya sebagai agen, kekuasaan dan status quo, padahal keberadaannya adalah sebagai pelayanan public sehingga berkewajiban yuntuk menampilkan pelayanan yang berkualitas dan memberikan kepuasan kepada masyarakat akan pelayanan yang diterimanya.

Rencana pemerintah untuk merumuskan *Grand design* dan *Road map* (GDRM) reformasi birokrasi menumbuhkan harapan baru tentang keseriusan pemerintah untuk memosisikan peran birokrasi 94espon sebagaimana yang dicita-citakan oleh warga bangsa. Reformasi birokrasi diharapkan dapat menjadi salah satu cara yang efektif untuk memperbaiki kepercayaan public melalui perbaikan *kredibilitas* institusi pemerintah, kebijakan, dan para pejabatnya. Tentunya tidak terlepas dari pelayanan public yang berbasis demoratis yang penekanannya berpihak pada rakyat sebagai obyek pelayanan public sehingga melahirkan pelayanan berkualitas.

Permasalahan yang dihadapi oleh birokrasi public di Indonesia, terutama yang muncul karena interaksi antara struktur birokrasi Weberian dan lingkungan birokrasi yang buruk serta budaya paternalistik yang kuat, lingkungan politik yang terfragmentasi, dan masyarakat sipil yang lemah. Hal ini menjadi keharusan di era reformasi untuk menghadirkan konsep pelayanan public yang berbasis demokratis dengan mengedepankan transparansi, akuntabel serta berorientasi kepada kepentingan masyarakat secara umum dalam mencapai kesejahteraan masyarakat dengan pelayanan public yang berkualitas dan mampu memberikan kepuasan kepada masayarakat dengan pelayanan cepat dan tepat serta manusiawi.

Reformasi birokrasi akan berhasil jika birokrasi public mampu menghadirkan pelayanan public berbasis demokratis dengan orientasi kepentingan rakyat yang menjadi

acuan esensial. Juga mampu memberikan nilai tambah bagi efisiensi nasional, kesejahteraan rakyat, dan keadilan social serta mampu menjadi agen perubahan. Dalam kondisi seperti ini, kepercayaan public terhadap institusi birokrasi dan aparturnya pun akan tumbuh kembali dan menguat.

Proses pemaknaan pemerintahan demokratis yang mengarah kepada pelayanan publik berbasis demokratis sebagai ranah aktivitas aparatur sebagai pelayanan public bukanlah hal yang baru, melainkan telah menjadi diskursus Negara dalam hubungannya dengan rakyat, sejak adanya keinginan manusia untuk membentuk Negara sebagai alat penjamin bagi kehidupannya, dalam hal ini pemerintah dihadirkan untuk melaksanakan kehendak rakyat atas nama Negara.

Eksistensi pemerintah yang sangat strategis ini, diasumsikan sebagai personafikasi Negara yang dapat bertindak atas nama Negara. Sedangkan instrument birokrasi diwujudkan sebagai personifikasi pemerintah. Eksistensi pemerintah dimaknai sebagai perwujudan keinginan rakyat dan bukan perwujudan keinginan penguasa atau sekelompok orang yang mengatasnamakan Negara.

Perbaikan pelayanan public, utamanya berbasis demokratis menjadi masalah yang esensial yang dihadapi bangsa Indonesia. Sejak reformasi digulirkan banyak perubahan yang telah dilakukan kecuali mereformasi pelayanan public. Demokratisasi yang telah memperkuat posisi warga melalui pengakuan hak-hak politiknya untuk memilih secara langsung wakil-wakilnya dalam pemerintahan dan lembaga-lembaga perwakilan ternyata belum berhasil menempatkan warga benar-benar sebagai panglima dalam system pelayanan public yang sering disebut pelayanan public berbasis demokratis.. warga dan kepentingannya belum berhasil menempati arus utama, bahkan terus tergusur hingga ke pinggiran. Akibatnya warga dan kepentingannya tidak pernah menjadi criteria utama dalam pengembangan system pelayanan public. Desentralisasi administrasi dan fiscal yang telah dilaksanakan lebih dari satu decade dengan mengalihkan kewenangan public dan sumber pembiyaannya pada daerah ternyata tidak juga membuat system pelayanan public menjadi lebih berpihak terhadap kepentingan warga masyarakat.

Memang muncul inovasi-inovasi dalam praktek penyelenggaraan pelayanan public, diantaranya pelayanan public berbasis demokratis, yang menarik dan memberikan harapan bahwa sebenarnya perubahan praktek pelayanan public bukan sesuatu yang mustahil. Reformasi pelayanan public adalah sesuatu yang sangat mungkin dilakukan sejauh ada kepedulian dari semua pemangku kepentingan untuk mewujudkannya. Bahkan dilihat dari urgensinya, reformasi pelayanan adalah sebuah keniscayaan apabila Indonesia ingin memiliki kemampuan untuk bertahan hidup di era global yang kompetitif dan mampu menjaga integritasnya sebagai bangsa yang beradab.

Pelayanan public merupakan isu yang sangat strategis karena menjadi interaksi antara pemerintah dan warganya. Inti dari pelayanan public berbasis demokratis adalah transparansi dalam penyelenggaraan pelayanan public sehingga akses pelayanan kepada masyarakat semakin terbuka dan transparan menjadikan pelayanan semakin cepat, tepat dan berkualitas karena menjadi control yang sangat akurat oleh masyarakat sebagai bentuk demokrasi pelayanan public.

Transparansi dalam konteks penyelenggaraan pelayanan public sebagai pelayanan berbasis demokratis adalah terbuka, mudah, dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan serta disediakan secara memadai dan mudah dimengerti. (Ratminto, 2005). Secara konseptual, transparansi dalam penyelenggaraan pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan public sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan, yang bersifat terbuka, mudah, dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan serta disediakan secara memadai dan mudah dimengerti oleh semua penerima kebutuhan pelayanan.

Desentralisasi merupakan konsekuensi dari demokrasi, dan tujuannya adalah membangun *good governance* mulai dari akar rumput politik. Desentralisasi inilah yang menghasilkan *Local government* (pemerintah daerah). Dalam konsep ini, ada tiga actor bermain, yaitu pemerintah, dunia usaha dan masyarakat. Pemerintah berfungsi untuk memediasi kepentingan-kepentingan yang antara lain berkenaan dengan pelaksanaan pelayanan public, yang harus dilaksanakan oleh birokrasi pemerintah dengan sebaik-



baiknya, transparan, dan akuntabel agar tidak merugikan warga yang dilayani. Pelayanan public yang transparan sebagai perwujudan pelayanan public berbasis demokrasi merupakan salah prinsip dalam perwujudan tata pemerintahan yang baik.

Di Indonesia, penyelenggaraan pelayanan public secara umum didasarkan filosofi dari UUD tahun 1945 dan UU No. 32 tahun 2004 . kebijakan transparansi dalam penyelenggaraan pelayanan public dijabarkan dalam Keputusan Menpan RI No KEP/26/M.PAN/2/2004. Maksud ditetapkan keputusan tersebut adalah sebagai acuan bagi seluruh penyelenggara pelayanan public untuk meningkatkan kualitas transparansi pelayanan yang meliputi pelaksanaan prosudur, persyaratan teknis dan administrative, biaya, waktu, standar pelayanan, informasi, serta pejabat berwenang dan bertanggungjawab dalam pelayanan public. Tujuannya adalah untuk memberikan kejelasan bagi seluruh penyelenggara pelayanan public dalam melaksanakan pelayanan public agar berkualitas dan sesuai dengan tuntutan dan harapan masyarakat.

Pelayanan public berbasis demokrasi dengan mengedepankan transparansi penyelenggaraan pelayanan public adalah pelaksanaan tugas dan kegiatan yang bersifat terbuka bagi masyarakat dari proses kebijakan, perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan/pengendaliannya, serta mudah diakses oleh semua pihak yang membutuhkan informasi. Transparansi dibangun dalam suasana adanya aliran informasi yang bebas. Dalam suasana ini, proses, institusi, dan informasi dapat secara langsung diakses oleh mereka yang berkepentingan. Di samping itu, juga tersedia cukup informasi untuk memahami dan memonitor ketiga hal tersebut. Menurut Riswanda (2003) transparansi adalah rakyat paham akan keseluruhan proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh pemerintah. Transparansi itu berarti bersifat terbuka, mudah, dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti. Transparansi mensyaratkan bahwa pelaksana pelayanan public memiliki pengetahuan tentang permasalahan dan informasi yang relevan dengan kegiatan pelayanan.

Ratminto (2005) mengemukakan ada 10 dimensi atau kondisi actual yang diharapkan terjadi dalam transparansi penyelenggaraan pelayanan public, yaitu:

- 1) Manajemen dan pelaksanaan pelayanan public harus diinformasikan dan mudah diakses oleh masyarakat. Transparansi terhadap manajemen dan penyelenggaraan layanan public meliputi; kebijakan. Perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan/pengendalian oleh masyarakat. Kegiatan tersebut harus dapat diinformasikan dan mudah diakses oleh masyarakat.
- 2) Prosedur pelayanan harus dibuat dalam bentuk bagan alur. Prosedur pelayanan adalah rangkaian proses atau tata kerja yang berkaitan satu sama lain, sehingga menunjukkan adanya tahapan secara jelas dan pasti serta cara-cara yang harus ditempuh dalam rangka penyelesaian sesuatu pelayanan. Prosedur pelayanan public harus sederhana, tidak berbelit-belit, mudah dipahami, dan mudah dilaksanakan, serta diwujudkan dalam bentuk *Flowchart* (bagan alur) yang dipampang dalam ruangan pelayanan. Bagan alur sangat penting dalam penyelenggaraan pelayanan public karena berfungsi sebagai berikut:
  - (a). Petunjuk kerja bagi pemberi pelayanan
  - (b). Informasi bagi penerima pelayanan
  - (c). Media publikasi secara terbuka pada semua unit kerja pelayanan mengenai prosedur pelayanan kepada penerima pelayanan.
  - (d). Pendorong terwujudnya system dan mekanisme kerja yang efektif dan efisien.
  - (e). Pengendali (control) dan acuan bagi masyarakat dan aparat pengawasan untuk melakukan penilaian/pemeriksaan terhadap konsistensi pelaksanaan kerja.
- 3). Persyaratan teknis dan administrative pelayanan harus diinformasikan secara jelas pada masyarakat. Untuk memperoleh pelayanan, masyarakat harus memenuhi persyaratan yang telah ditetapkan oleh pemberi pelayanan, baik berupa persyaratan teknis dan persyaratan administrative sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.
- 4). Kepastian rincian biaya pelayanan harus diinformasikan secara jelas pada masyarakat.

- 5). Kepastian dan kurun waktu penyelesaian pelayanan harus diinformasikan secara jelas pada masyarakat.
- 6). Petugas yang berwewenang dan bertanggungjawab memberikan pelayanan harus ditetapkan secara formal .
- 7). Lokasi pelayanan harus jelas.
- 8). Janji pelayanan harus tertulis secara jelas.
- 9). Standar pelayanan public harus realistis dan dipublikasikan pada masyarakat.
- 10). Informasi pelayanan harus dipublikasikan dan disosialisasikan pada masyarakat melalui media. Publikasi tersebut melalui, antara lain, media cetak (brosur, *Leaflet*, *booklet*), media elektronik (*Website*, *Home page*, situs internet, radio, TV), media gambar atau penyuluhan secara langsung kepada masyarakat.

Untuk dapat mencapai penyelenggaraan pelayanan public yang transparan, diperlukan sejumlah factor penunjang seperti dukungan kebijakan yang kondusif, ketersediaan teknologi yang memadai, kemampuan pegawai yang tinggi, dukungan dan kesadaran warga, anggaran operasional yang cukup, komitmen pegawai tinggi, pengawasan dan sanksi yang intensif dan tegas, budaya kerja tidak kaku, dan pola pelayanan yang fungsional.

Tata kelola pemerintahan yang baik tidak terlepas dari pelayanan public yang mudah, cepat, tepat dan mudah diakses sebagai bentuk transparansi pelayanan public yang sudah menjadi keharusan dalam era reformasi. Era ini menuntut adanya pelayanan public berbasis demokrasi yang berorientasi pada kepentingan rakyat sebagai warga yang berdaulat dan mempunyai hak untuk dilayani oleh pemerintah dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Memang ada beberapa factor yang menyebabkan rendahnya kualitas pelayanan public di Indonesia dalam menata pelayanan public yang berbasis demokrasi dengan mengacu pada kepentingan rakyat dan menjunjung tinggi pelayanan kepada masyarakat secara umum, diantaranya:

- 1) Konteks *monopolistic*, dalam hal ini karena tidak ada kompetisi dari penyelenggaraan pelayanan public non pemerintah, tidak ada dorongan yang kuat untuk meningkatkan jumlah, kualitas maupun pemerataan pelayanan tersebut oleh pemerintah.
- 2) Tekanan dari lingkungan, dimana factor lingkungan amat mempengaruhi kinerja organisasi pelayanan dalam transaksi dan interaksinya antara lingkungan dengan organisasi public.
- 3) Budaya *Patrimonial*, dimana budaya organisasi penyelenggaraan pelayanan public di Indonesia masih banyak terkait oleh tradisi-tradisi politik dan budaya masyarakat setempat yang seringkali tidak kondusif dan melanggar peraturan-peraturan yang telah ditentukan.

Untuk solusinya dalam menghadapi tantangan dan kendala-kendala pelayanan public sebagaimana disebutkan diatas, maka diperlukan adanya langkah-langkah strategis antara lain;

- 1) Merubah tekanan-tekanan system pemerintahan yang sifatnya *sentralistik otoriter* menjadi system *desentralistik demokratis*.
- 2) Membentuk asosiasi/perserikatan kerja dalam pelayanan public.
- 3) Meningkatkan keterlibatan masyarakat, baik dalam perumusan kebijakan public, proses pelaksanaan pelayanan public maupun dalam memonitoring dan pengawasan pelayanan public.
- 4) Adanya kesadaran perubahan sikap dan perilaku dari aparat birokrasi dalam pelayanan public menuju model birokrasi *humanis (post weberian)*.
- 5) Menyadari adanya pengaruh kuat perkembangan dan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi dalam menunjang efektivitas kualitas pelayanan public.
- 6) Pentingnya factor aturan dan perundang-undangan yang menjadi landasan kerja bagi aparat pelayanan public.
- 7) Pentingnya perhatian terhadap faktor pendapatan dan penghasilan yang dapat memenuhi bagi aparat pelayanan public.
- 8) Pentingnya factor ketrampilan dan keahlian petugas pelayanan public.

- 9) Pentingnya factor sarana phisik pelayanan public.
- 10) Adanya saling pengertian dan pemahaman bersama antara pihak aparat birokrasi pelayanan public dan masyarakat yang memerlukan pelayanan untuk dengan tetap mematuhi peraturan dan Perundang-undangan yang berlaku, khususnya dalam pelayanan public.

Selain itu, tentu juga dalam menciptakan pelayanan public berbasis demokratis tidak terlepas dari peningkatan kinerja aparatur dalam menjawab tuntutan atas pelayanan public. Pengembangan dan pemberdayaan aparatur Negara hendaknya merupakan *Leraning Process*, yakni dengan dukungan sebuah system pembelajaran yang baik dalam budaya organisasi yang dikembangkan. Proses pembelajaran tetap harus berjalan dan dilakukan secara terus menerus oleh pemerintah itu sendiri, dengan kesungguhan, konsisten dan terencana menuju aparatur yang berkualitas, kompetensi, professional dalam memberikan pelayanan public yang berkualitas. Strategi pengembangan dan pemberdayaan sumber daya aparatur tidak dapat dilakukan seketika tetapi dilakukan secara bertahap dan terencana dan berkesinambungan, walaupun di era otoda sekarang berhadapan dengan kepentingan politik yang cukup mendominasi system pemerintahan tetapi aparatur tetap bekerja secara professional.

Strategi pengembangan dan pemberdayaan aparatur menuju *Good governance* merupakan *Learning process* yang seharusnya didukung oleh system pembelajaran yang kondusif berupa struktur organisasi pemerintahan yang adaptif. Pemberdayaan, peningkatan kompetensi aparatur dalam konteks pelayanan public adalah kepahaman atas pengetahuan secara terukur atas pelayanan. Sudah seharusnya aparatur melaksanakan tugas pokok dan fungsi dalam pelayanan public atas indicator pelayanan berkualitas.

Maka dalam menciptakan pelayanan public berbasis demokrasi dengan mengedepankan kepentingan rakyat tentunya tidak terlepas dari pemberdayaan organisasi sekaligus aparatur sebagai ujung tombak pelayanan public. Khan (1977) menawarkan sebuah model pemberdayaan yang dapat dikembangkan dalam sebuah organisasi dalam meningkatkan kualitas aparatur pelayanan public untuk menjamin keberhasilan proses pemberdayaan dalam organisasi melalui:

- 1) *Desire*; model pemberdayaan dimana adanya keinginan dari manajemen untuk mendelegasikan dan melibatkan pekerja. Yang termasuk hal ini antara lain:
  - Pekerja diberi kesempatan untuk mengidentifikasi permasalahan yang sedang berkembang.
  - Memperkecil *directive personality* dan memperluas keterlibatan pekerja.
  - Mendorong terciptanya perspektif baru dan memikirkan strategi kerja
  - Menggambarkan keahlian tim dan melatih karyawan untuk mengawasi sendiri.
- 2) *Trust*; adanya keinginan dari manajemen untuk melakukan pemberdayaan dengan membangun kepercayaan antara manajemen dengan karyawan. Adanya saling percaya diantara anggota organisasi akan terciptanya kondisi yang baik untuk pertukaran informasi dan saran adanya rasa takut. Hal-hal termasuk dalam *trust* antara lain:
  - Memberi kesempatan pada karyawan untuk berpartisipasi dalam pembuatan kebijakan.
  - Menyediakan waktu dan sumber daya yang mencukupi bagi karyawan dalam menyelesaikan kerja
  - Menyediakan pelatihan yang mencukupi bagi kebutuhan kerja
  - Menghargai perbedaan pandangan dan menghargai kesuksesan yang diraih oleh karyawannya.
  - Menyediakan akses informasi yang cukup.
- 3) *Confident*; menimbulkan rasa percaya diri karyawan dengan menghargai terhadap kemampuan yang dimiliki karyawan.

- 4) *Credibility*; menjaga kredibilitas dengan penghargaan dan mengembangkan lingkungan kerja yang mendorong kompetisi yang sehat sehingga tercipta organisasi yang memiliki *performance* yang tinggi
- 5) *Accountability*; pertanggungjawaban karyawan pada wewenang yang diberikan dengan menetapkan secara konsisten dan jelas tentang peran, standard dan tujuan tentang penilaian terhadap kinerja karyawan.
- 6) *Communication*; adanya komunikasi yang terbuka untuk menciptakan saling memahami antara karyawan dan manajemen. Keterbukaan ini dapat diwujudkan dengan adanya kritik dan saran terhadap hasil dan prestasi yang dilakukan pekerja.

## BAB. 6.

### PELAYANAN PUBLIK BERBASIS NEW PUBLIC SERVICE

Optimalisasi pelayanan public oleh pemerintah telah berkembang dalam ilmu administrasi public. Polemic dikalangan para pakar mengenai cara untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dan efisien, tanggap dan akuntabel. Teori yang mapan menjadi cikal bakal kemudian muncul teori baru. Teori *reinventing government* yang tergolong pada *The new public management* merupakan demistifikasi atas *The Old Public Management* dan sekarang muncul demistifikasi *The New Public Management* dengan munculnya konsep *The New Public Service*.

Teori yang digagas oleh David Osborne dan Ted Gaebler, serta Janet V. Denhardt dan Robert B. Denhardt, sekaligus mengajak semua pihak untuk menjadikan sebagai solusi pemerintah dalam melakukan perbaikan dan mengoptimalisasikan pelayanan publik.

Gagasan-gagasan (Osborne dan Gaebler, 2000: 290-343) tentang *Reinventing Government* mencakup 10 prinsip untuk mewirauahakan birokrasi yang telah diyakini keberhasilannya di negara-negara maju. Adapun 10 prinsip tersebut adalah:

*“catalytic government: steering rather than rowing, community-owned government: empowering rather than serving, competitive government: injecting competition into service delivery, mission-driven government: transforming rule-driven organizations, results-oriented government: funding outcomes not inputs, customer-driven government: meeting the needs of the customer not the bureaucracy, 104esponsive104l government: earning rather than spending, anticipatory government: prevention rather than cure, decentralized government: from hierarchy to participation and team work, market-oriented government: leveraging change through the market”.*

Pertama, *catalytic government: steering rather than rowing*, (pemerintahan katalis: mengarahkan ketimbang mengayuh). Artinya, jika pemerintahan diibaratkan sebagai perahu, maka peran pemerintah seharusnya sebagai pengemudi yang mengarahkan jalannya perahu, bukannya sebagai pendayung yang mengayuh untuk membuat perahu bergerak. Pemerintah *entrepreneurial* seharusnya lebih berkonsentrasi pada pembuatan kebijakan-kebijakan strategis (mengarahkan) daripada disibukkan oleh hal-hal yang bersifat teknis pelayanan (mengayuh). Cara ini membiarkan pemerintah beroperasi sebagai seorang pembeli yang terampil, mendongkrak berbagai produsen dengan cara yang dapat



mencapai sasaran kebijakannya. Wakil-wakil pemerintah tetap sebagai produsen jasa dalam banyak hal, meskipun mereka sering harus bersaing dengan produsen swasta untuk memperoleh hak istimewa. Tetapi para produsen jasa publik ini terpisah dari organisasi manajemen yang menentukan kebijakan. Upaya mengarahkan membutuhkan orang yang mampu melihat seluruh visi dan mampu menyeimbangkan berbagai tuntutan yang saling bersaing untuk mendapatkan sumber daya. Upaya mengayuh membutuhkan orang yang secara sungguh-sungguh memfokuskan pada satu misi dan melakukannya dengan baik.

Kedua, *community-owned government: empowering rather than serving*, (pemerintahan milik rakyat: memberi wewenang ketimbang melayani). Artinya, birokrasi pemerintahan yang berkonsentrasi pada pelayanan menghasilkan ketergantungan dari rakyat. Hal ini bertentangan dengan kemerdekaan sosial ekonomi mereka. Oleh karena itu, pendekatan pelayanan harus diganti dengan menumbuhkan inisiatif dari mereka sendiri. Pemberdayaan masyarakat, kelompok-kelompok persaudaraan, organisasi sosial, untuk menjadi sumber dari penyelesaian masalah mereka sendiri. Pemberdayaan semacam ini nantinya akan menciptakan iklim partisipasi aktif rakyat untuk mengontrol pemerintah dan menumbuhkan kesadaran bahwa pemerintah sebenarnya adalah milik rakyat. Ketika pemerintah mendorong kepemilikan dan kontrol ke dalam masyarakat, tanggung jawabnya belum berakhir. Pemerintah mungkin tidak lagi memproduksi jasa, tetapi masih bertanggung jawab untuk memastikan bahwa kebutuhan-kebutuhan telah terpenuhi.

Ketiga, *competitive government: injecting competition into service delivery*, (pemerintahan yang kompetitif: menyuntikkan persaingan ke dalam pemberian pelayanan). Artinya, berusaha memberikan seluruh pelayanan tidak hanya menyebabkan resorssis pemerintah menjadi habis terkuras, tetapi juga menyebabkan pelayanan yang harus disediakan semakin berkembang melebihi kemampuan pemerintah (organisasi publik), hal ini tentunya mengakibatkan buruknya kualitas dan efektifitas pelayanan publik yang dilakukan mereka. Oleh karena itu, pemerintah harus mengembangkan kompetisi (persaingan) di antara masyarakat, swasta dan organisasi non pemerintah yang lain dalam pelayanan publik. Hasilnya diharapkan efisiensi yang lebih besar, tanggung jawab yang lebih besar dan terbentuknya lingkungan yang lebih inovatif. Di antara keuntungan paling nyata dari kompetisi adalah efisiensi yang lebih besar sehingga mendatangkan lebih banyak

uang, kompetisi memaksa monopoli pemerintah (atau swasta) untuk merespon segala kebutuhan pelanggannya, kompetisi menghargai inovasi, dan kompetisi membangkitkan rasa harga diri dan semangat juang pegawai negeri.

Keempat, *mission-driven government: transforming rule-driven organizations*, (pemerintahan yang digerakkan oleh misi: mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan). Artinya, pemerintahan yang dijalankan berdasarkan peraturan akan tidak efektif dan kurang efisien, karena bekerjanya lamban dan bertele-tele. Oleh karena itu, pemerintahan harus digerakkan oleh misi sebagai tujuan dasarnya sehingga akan berjalan lebih efektif dan efisien. Karena dengan mendudukkan misi organisasi sebagai tujuan, birokrat pemerintahan dapat mengembangkan sistem anggaran dan peraturan sendiri yang memberi keleluasaan kepada karyawannya untuk mencapai misi organisasi tersebut. Di antara keunggulan pemerintah yang digerakkan oleh misi adalah lebih efisien, lebih efektif, lebih inovatif, lebih fleksibel, dan lebih mempunyai semangat yang tinggi ketimbang pemerintahan yang digerakkan oleh aturan.

Kelima, *results-oriented government: funding outcomes not inputs*, (pemerintahan yang berorientasi hasil: membiayai hasil, bukan masukan). Artinya, bila lembaga-lembaga pemerintah dibiayai berdasarkan masukan (*income*), maka sedikit sekali alasan mereka untuk berusaha keras mendapatkan kinerja yang lebih baik. Tetapi jika mereka dibiayai berdasarkan hasil (*outcome*), mereka menjadi obsesif pada prestasi. Sistem penggajian dan penghargaan, misalnya, seharusnya didasarkan atas kualitas hasil kerja bukan pada masa kerja, besar anggaran dan tingkat otoritas. Karena tidak mengukur hasil, pemerintahan yang birokratis jarang sekali mencapai keberhasilan. Mereka lebih banyak mengeluarkan untuk pendidikan negeri, namun nilai tes dan angka putus sekolah nyaris tidak berubah. Mereka mengeluarkan lebih banyak untuk polisi dan penjara, namun angka kejahatan terus meningkat.

Keenam, *customer-driven government: meeting the needs of the customer not the bureaucracy*, (pemerintahan berorientasi pelanggan: memenuhi kebutuhan pelanggan, bukan birokrasi). Artinya, pemerintah harus belajar dari sektor bisnis di mana jika tidak fokus dan perhatian pada pelanggan (*customer*), maka warga negara tidak akan puas dengan pelayanan yang ada atau tidak bahagia. Oleh karena itu, pemerintah harus

menempatkan rakyat sebagai pelanggan yang harus diperhatikan kebutuhannya. Pemerintah harus mulai mendengarkan secara cermat para pelanggannya, melalui survei pelanggan, kelompok fokus dan berbagai metode yang lain. Tradisi pejabat birokrasi selama ini seringkali berlaku kasar dan angkuh ketika melayani warga masyarakat yang datang ke instansinya. Tradisi ini harus diubah dengan menghargai mereka sebagai warga negara yang berdaulat dan harus diperlakukan dengan baik dan wajar. Di antara keunggulan sistem berorientasi pada pelanggan adalah memaksa pemberi jasa untuk bertanggung jawab kepada pelanggannya, mendepolitisasi keputusan terhadap pilihan pemberi jasa, merangsang lebih banyak inovasi, memberi kesempatan kepada warga untuk memilih di antara berbagai macam pelayanan, tidak boros karena pasokan disesuaikan dengan permintaan, mendorong untuk menjadi pelanggan yang berkomitmen, dan menciptakan peluang lebih besar bagi keadilan.

Ketujuh, *entreprising government: earning rather than spending*, (pemerintahan wirausaha: menghasilkan ketimbang membelanjakan). Artinya, sebenarnya pemerintah mengalami masalah yang sama dengan sektor bisnis, yaitu keterbatasan akan keuangan, tetapi mereka berbeda dalam respon yang diberikan. Daripada menaikkan pajak atau memotong program publik, pemerintah wirausaha harus berinovasi bagaimana menjalankan program publik dengan dengan sumber daya keuangan yang sedikit tersebut.

Kedelapan, *anticipatory government: prevention rather than cure*, (pemerintahan antisipatif: mencegah daripada mengobati). Artinya, pemerintahan tradisional yang birokratis memusatkan pada penyediaan jasa untuk memerangi masalah. Misalnya, untuk menghadapi sakit, mereka mendanai perawatan kesehatan. Untuk menghadapi kejahatan, mereka mendanai lebih banyak polisi. Untuk memerangi kebakaran, mereka membeli lebih banyak truk pemadam kebakaran. Pola pemerintahan semacam ini harus diubah dengan lebih memusatkan atau berkonsentrasi pada pencegahan. Misalnya, membangun sistem air dan pembuangan air kotor, untuk mencegah penyakit; dan membuat peraturan bangunan, untuk mencegah kebakaran.

Pola pencegahan (*preventif*) harus dikedepankan dari pada pengobatan mengingat persoalan-persoalan publik saat ini semakin kompleks, jika tidak diubah (masih

berorientasi pada pengobatan) maka pemerintah akan kehilangan kapasitasnya untuk memberikan respon atas masalah-masalah publik yang muncul.

Kesembilan, *decentralized government: from hierarchy to participation and team work*, (pemerintahan desentralisasi: dari hierarki menuju partisipasi dan tim kerja). Artinya, pada saat teknologi masih primitif, komunikasi antar berbagai lokasi masih lamban, dan pekerja publik relatif belum terdidik, maka sistem sentralisasi sangat diperlukan. Akan tetapi, sekarang abad informasi dan teknologi sudah mengalami perkembangan pesat, komunikasi antar daerah yang terpencil bisa mengalir seketika, banyak pegawai negeri yang terdidik dan kondisi berubah dengan kecepatan yang luar biasa, maka pemerintahan desentralisasilah yang paling diperlukan. Tak ada waktu lagi untuk menunggu informasi naik ke rantai komando dan keputusan untuk turun. Beban keputusan harus dibagi kepada lebih banyak orang, yang memungkinkan keputusan dibuat ke bawah atau pada “pinggiran” ketimbang mengkonsentrasikannya pada pusat atau level atas.

Kerjasama antara sektor pemerintah, sektor bisnis dan sektor *civil socity* perlu digalakkan untuk membentuk tim kerja dalam pelayanan publik. Dan prinsip yang kesepuluh adalah *market-oriented government: leveraging change through the market*, (pemerintahan berorientasi pasar: mendongkrak perubahan melalui pasar). Artinya, daripada beroperasi sebagai pemasok masal barang atau jasa tertentu, pemerintahan atau organisasi publik lebih baik berfungsi sebagai fasilitator dan pialang dan menyemai pemodal pada pasar yang telah ada atau yang baru tumbuh. Pemerintahan entrepreneur merespon perubahan lingkungan bukan dengan pendekatan tradisional lagi, seperti berusaha mengontrol lingkungan, tetapi lebih kepada strategi yang inovatif untuk membentuk lingkungan yang memungkinkan kekuatan pasar berlaku. Pasar di luar kontrol dari hanya institusi politik, sehingga strategi yang digunakan adalah membentuk lingkungan sehingga pasar dapat beroperasi dengan efisien dan menjamin kualitas hidup dan kesempatan ekonomi yang sama. Dalam rangka melakukan optimalisasi pelayanan publik, 10 prinsip di atas seharusnya dijalankan oleh pemerintah sekaligus, dikumpulkan semua menjadi satu dalam sistem pemerintahan, sehingga pelayanan publik yang dilakukan bisa berjalan lebih optimal dan maksimal. 10 prinsip tersebut bertujuan untuk menciptakan organisasi pelayanan publik yang *smaller* (kecil, efisien), *faster* (kinerjanya cepat, efektif)

*cheaper* (operasionalnya murah) dan kompetitif. Dengan demikian, pelayanan publik oleh birokrasi kita bisa menjadi lebih optimal dan akuntabel.

Menurut Denhardt & Denhardt, karena pemilik kepentingan publik yang sebenarnya adalah masyarakat maka administrator pemerintahan seharusnya memusatkan perhatiannya pada tanggung jawab melayani dan memberdayakan warga negara melalui pengelolaan organisasi publik dan implementasi kebijakan publik. Perubahan orientasi tentang posisi warga negara, nilai yang dikedepankan, dan peran pemerintah ini memunculkan perspektif baru administrasi publik yang disebut sebagai *new public service*. Warga negara seharusnya ditempatkan di depan, dan penekanan tidak seharusnya membedakan antara mengarahkan dan mengayuh tetapi lebih pada bagaimana membangun institusi publik yang didasarkan pada integritas dan responsivitas.

Perspektif *new public service* mengawali pandangannya dari pengakuan atas warga negara dan posisinya yang sangat penting bagi pemerintahan demokratis. Jati diri warga negara tidak hanya dipandang sebagai semata persoalan kepentingan pribadi (*self interest*) namun juga melibatkan nilai, kepercayaan, dan kepedulian terhadap orang lain. Warga negara diposisikan sebagai pemilik pemerintahan (*owners of government*) dan mampu bertindak secara bersama-sama mencapai sesuatu yang lebih baik. Kepentingan publik tidak lagi dipandang sebagai agregasi kepentingan pribadi melainkan sebagai hasil dialog dan keterlibatan publik dalam mencari nilai bersama dan kepentingan bersama.

Perspektif *new public service* menghendaki peran administrator publik untuk melibatkan masyarakat dalam pemerintahan dan bertugas untuk melayani masyarakat. Dalam menjalankan tugas tersebut, administrator publik menyadari adanya beberapa lapisan kompleks tanggung jawab, etika, dan akuntabilitas dalam suatu negara demokrasi. Administrator yang bertanggung jawab harus melibatkan masyarakat tidak hanya dalam perencanaan tetapi juga pelaksanaan program guna mencapai tujuan-tujuan masyarakat. Hal ini harus dilakukan tidak saja karena untuk menciptakan pemerintahan yang lebih baik tetapi juga sesuai dengan nilai-nilai demokrasi. Dengan demikian, pekerjaan administrator publik tidak lagi mengarahkan atau memanipulasi insentif tetapi pelayanan kepada masyarakat.

Perspektif *new public service* secara ringkas dapat dilihat dari beberapa prinsip yang dilontarkan oleh (Denhardt & Denhardt, 2004). Prinsip-prinsip tersebut meliputi: Pertama adalah *serve citizens, not customers*. Karena kepentingan publik merupakan hasil dialog tentang nilai-nilai bersama daripada agregasi kepentingan pribadi perorangan maka abdi masyarakat tidak semata-mata merespon tuntutan pelanggan tetapi justru memusatkan perhatian untuk membangun kepercayaan dan kolaborasi dengan dan diantara warga negara. Kedua, *seek the public interest*. Administrator publik harus memberikan sumbangsih untuk membangun kepentingan publik bersama. Tujuannya tidak untuk menemukan solusi cepat yang diarahkan oleh pilihan-pilihan perorangan tetapi menciptakan kepentingan bersama dan tanggung jawab bersama. Ketiga, *value citizenship over entrepreneurship*. Kepentingan publik lebih baik dijalankan oleh abdi masyarakat dan warga negara yang memiliki komitmen untuk memberikan sumbangsih bagi masyarakat daripada dijalankan oleh para manajer wirausaha yang bertindak seolah-olah uang masyarakat adalah milik mereka sendiri. Keempat, *think strategically, act democratically*. Kebijakan dan program untuk memenuhi kebutuhan publik dapat dicapai secara efektif dan bertanggungjawab melalui upaya kolektif dan proses kolaboratif. Kelima, *recognize that accountability is not simple*. Dalam perspektif ini abdi masyarakat seharusnya lebih peduli daripada mekanisme pasar. Selain itu, abdi masyarakat juga harus mematuhi peraturan perundang-undangan, nilai-nilai kemasyarakatan, norma politik, standar pelayanan, dan kepentingan wargawarga. Keenam, *serve rather than steer*. Penting sekali bagi abdi masyarakat untuk menggunakan kepemimpinan yang berbasis pada nilai bersama dalam membantu warga negara mengemukakan kepentingan bersama dan memenuhinya daripada mengontrol atau mengarahkan masyarakat membentuk nilai baru. Ketujuh, *value people, not just productivity*. Organisasi publik beserta jaringannya lebih memungkinkan mencapai keberhasilan dalam jangka panjang jika dijalankan melalui proses kolaborasi dan kepemimpinan bersama yang didasarkan pada penghargaan kepada semua orang. Munculnya perspektif *new public service* ini didukung oleh beberapa tulisan lain yang berkembang beberapa tahun sebelumnya sebagai reaksi terhadap dominasi perspektif *new public management* di berbagai belahan dunia.

Perbaikan kinerja pelayanan publik, memerlukan kebijakan yang komprehensif. Kebijakan itu harus menyentuh semua dimensi persoalan yang meliputi; struktur birokrasi yang kompleks dan tidak rasional, budaya birokrasi dan feodalisme dalam kehidupan masyarakat dan birokrasi, lemahnya kemampuan *civil society* untuk melakukan pengawasan terhadap perilaku birokrasi dan pejabatnya, gaji dan insentif yang gagal mendorong prestasi kerja, serta kemampuan pegawai yang rendah. Birokrasi dituntut keberaniannya untuk mengadopsi dua perspektif pelayanan publik di atas dan mengoperasionalkan di dalam kehidupan birokrasi, sehingga bisa mengembangkan kebijakan reformasi birokrasi yang transparan dan melaksanakannya secara konsisten. Hanya dengan cara ini, reformasi birokrasi akan dapat menghasilkan sosok birokrasi yang benar-benar mengabdikan dirinya pada kepentingan publik dan menghasilkan pelayanan publik yang efisien, dan efektif.

*New Public service* (NPS) sebagai pelayanan publik terbaru dari administrasi public yang meletakkan pelayanan public sebagai kegiatan utama pada administrator Negara. Pelayanan disini berbeda dengan pelayanan berbasis konsumen. Salah satu intisari dari prinsip NPS adalah bagaimana administrator public mengartikulasi dan membagi kepentingan (*Shared Interests*) warga Negara agar kepentingan warga dapat terbagi rata, dipelukan media pertemuan antara pemerintah dengan warga masyarakat sehingga semua kepentingan warga masyarakat dapat terakomodasi.

Kajian dan praktek administrasi publik di berbagai lembaga terus berkembang. Berbagai perubahan terjadi seiring dengan berkembangnya kompleksitas persoalan yang dihadapi oleh administrator publik. Kompleksitas ini ditanggapi oleh para teoritis dengan terus mengembangkan ilmu administrasi publik. Denhardt & Denhardt (2004) mengungkapkan bahwa terdapat tiga perspektif dalam administrasi publik. Perspektif tersebut adalah *old public administration*, *new public management*, dan *new public service*.

Perspektif pertama yang merupakan perspektif klasik berkembang sejak tulisan Woodrow Wilson di tahun 1887 yang berjudul "*the study of administration*". Terdapat dua gagasan utama dalam perspektif ini. Gagasan pertama menyangkut pemisahan politik dan administrasi. Administrasi publik tidak secara aktif dan ekstensif terlibat dalam pembentukan kebijakan karena tugas utamanya adalah implementasi kebijakan dan

penyediaan layanan publik. Dalam menjalankan tugasnya, administrasi publik menampilkan netralitas dan profesionalitas. Administrasi publik diawasi oleh dan bertanggung jawab kepada pejabat politik yang dipilih. Gagasan kedua menyangkut nilai yang dikedepankan oleh perspektif ini, bahwa administrasi publik seharusnya berusaha sekeras mungkin untuk mencapai efisiensi dalam pelaksanaan tugasnya. Efisiensi ini dapat dicapai melalui struktur organisasi yang terpadu dan bersifat hierarkis. Denhardt & Denhardt, (2004: 5-7). Lebih lanjut menjelaskan. Gagasan ini terus berkembang melalui para pakar seperti Frederick Winslow Taylor (1923) dengan “*scientific management*”, Leonard D. White (1926) dan W.F. Willoughby (1927) yang mengembangkan struktur organisasi yang sangat efisien, dan Gullick & Urwick (1937) yang sangat terkenal dengan akronimnya POSDCORB.

Mengacu pada dua gagasan utama tersebut, menurut Denhardt & Denhardt, (2004: 11-12), perspektif ini menaruh perhatian pada tugas pemerintahan yaitu pada penyediaan layanan secara langsung kepada masyarakat melalui badan-badan negara. Perspektif ini berpandangan bahwa organisasi pemerintahan beroperasi paling efisien sebagai suatu organisasi tertutup sehingga keterlibatan warga negara dalam pemerintahan dibatasi. Perspektif ini berpandangan pula bahwa peran utama administrator publik dibatasi dengan tegas dalam bidang perencanaan, pengorganisasian, pengelolaan pegawai, pengarahan, pengkoordinasian, pelaporan, dan penganggaran.

Selama masa berlakunya perspektif *old public administration* ini, terdapat dua pandangan utama yang lainnya yang berada dalam arus besar tersebut. Pertama adalah pandangan Herbert A. Simon, (1957) yang tertuang dalam karya klasiknya “*administrative behavior*”. Simon mengungkapkan bahwa preferensi individu dan kelompok seringkali berpengaruh pada berbagai urusan manusia. Organisasi pada dasarnya tidak sekedar berkenaan dengan standar tunggal efisiensi, tetapi juga dengan berbagai standar lainnya.

Konsep utama yang ditampilkan oleh Simon adalah rasionalitas manusia pada dasarnya kelanjutan dari pendekatan *public management*. Pendekatan baru tersebut adalah *new public service* menurut Denhardt & Denhardt atau *public governance* menurut Bovaird & Löffler. Dibatasi oleh derajat rasionalitas tertentu yang dapat dicapainya dalam menghadapi suatu persoalan, sehingga untuk mempertipis batas tersebut manusia



bergabung dengan yang lainnya guna mengatasi segala persoalannya secara efektif. Meski nilai utama yang hendak dijadikan dasar bertindak manusia adalah rasionalitasnya, namun Simon mengungkapkan bahwa dalam organisasi manusia yang rasional adalah yang menerima tujuan organisasi sebagai nilai dasar bagi pengambilan keputusannya. Dengan demikian orang akan berusaha mencapai tujuan organisasi dengan cara yang rasional dan menjamin perilaku manusia untuk mengikuti langkah yang paling efisien bagi organisasi. Dengan pandangan ini akhirnya posisi rasionalitas dipersamakan dengan efisiensi. Hal ini tampak dalam pandangan Denhardt & Denhardt (2004:9) bahwa *“for what Simon called ‘administrative man,’ the most rational behavior is that which moves an organization efficiently toward its objective.*

Pandangan berbeda kedua dalam perspektif *old public administration* adalah *public choice* (pilihan publik). Pandangan ini merupakan penafsiran baru atas perilaku administrasinya Simon, dan yang lebih dekat dengan pandangan *economic man*. Teori pilihan publik ini didasarkan pada tiga asumsi kunci menurut Denhardt & Denhardt (2004:10-11). Yakni: Pertama, teori ini memusatkan perhatian pada individu dengan asumsi bahwa pengambil keputusan perorangan adalah orang yang rasional, mementingkan dirinya sendiri, dan berusaha memaksimalkan manfaat yang diperolehnya. Dengan demikian, seseorang senantiasa berusaha mencari keuntungan sebesar-besarnya dengan pengorbanan sekecil-kecilnya. Kedua, teori ini memusatkan perhatian pada *public goods* (komoditas publik) sebagai output dari badan-badan publik. Ketiga, teori ini didasarkan pada asumsi bahwa situasi keputusan yang berbeda akan menghasilkan pendekatan yang berbeda dalam penentuan pilihan.

Berdasarkan pengembangan ini, teori pilihan publik berupaya menstrukturasi proses pembuatan keputusan sehingga dapat mempengaruhi pilihan-pilihan manusia. Hal ini merupakan kunci beroperasinya badan-badan publik. Teori pilihan publik inilah yang merupakan jembatan penghubung antara *old public administration* dengan *new public management*. Denhardt & Denhardt, lebih lanjut menjelaskan bahwa Perspektif administrasi publik kedua, *new public management*, berusaha menggunakan pendekatan institusi swasta dan pendekatan bisnis dalam pelayanan publik. Selain berbasis pada teori pilihan publik, dukungan intelektual bagi perspektif ini berasal dari *public policy schools*

(aliran kebijakan publik) dan *managerialism movement*. Aliran kebijakan publik menurutnya dalam beberapa teori sebelum ini memiliki akar yang cukup kuat dalam ilmu ekonomi, sehingga analisis kebijakan dan para ahli yang menggeluti evaluasi kebijakan terlatih dengan konsep *market economics, costs and benefit*, dan *rational models of choice*.

Aliran ini kemudian mulai mengalihkan perhatiannya pada implementasi kebijakan, yang selanjutnya mereka sebut sebagai *public management*. Penggunaan istilah yang berbeda ini dilakukan untuk membedakannya dari *public administration* dengan mengabaikan fakta bahwa keduanya memiliki perhatian yang sama, yakni implementasi kebijakan publik. Denhardt & Denhardt (2004:20), mengakui bahwa *public administration* merupakan sinonim dengan *public management*, namun jika antara keduanya ada yang membedakan maka istilah *public management* cenderung bias pada interpretasi ekonomi terhadap perilaku manajerial sementara istilah *public administration* cenderung dipergunakan dalam ilmu politik, sosiologi, atau analisis organisasi.

Dukungan intelektual dari *managerialism movement* berakar dari pandangan bahwa keberhasilan institusi bisnis dan publik bergantung pada kualitas dan profesionalisme para manajernya. Kemajuan dapat dicapai melalui produktivitas yang lebih besar, dan produktivitas ini dapat ditingkatkan melalui disiplin yang ditegakkan oleh para manajer yang berorientasi pada efisiensi dan produktivitas. Untuk memainkan peran penting ini, para manajer harus diberi “*the freedom to manage*” dan bahkan “*the right to manage*.” Denhardt & Denhardt (2004:20-22).

Secara praktek, gerakan manajerialis memperoleh pengaruh besar dalam reformasi administrasi publik di berbagai negara maju, seperti Selandia Baru, Australia, Inggris, dan Amerika Serikat. Di Inggris, reformasi administrasi publik dijalankan sejak masa PM Margaret Thatcher. Dukungan intelektual dalam gerakan ini di Inggris tampak dari karya Emmanuel Savas (2000) dengan “*Privatization*”nya, Normann Flynn (1990), dengan “*Public Sector Management*”nya. Di Amerika Serikat, gerakan ini memperoleh popularitas besar berkat karya terkenal David Osborne dan Ted Gaebler, (1992), dengan “*Reinventing Government*.” Gerakan ini menyebar ke seluruh dunia sehingga menjadi inspirasi utama di banyak negara dalam mereformasi administrasi publik, baik dengan melakukan privatisasi gaya Inggris atau dengan gerakan mewirasahkan birokrasi gaya Amerika Serikat.

Perspektif ini menekankan penggunaan mekanisme dan mekanisme pasar sehingga memandang hubungan antara badan-badan publik dengan pelanggannya sebagai layaknya transaksi yang terjadi antara penjual dan pembeli. Peran manajer badan publik berubah karena ditantang untuk selalu menemukan cara-cara baru dan inovatif dalam mencapai tujuan, atau menswastakan berbagai fungsi yang semula dijalankan oleh pemerintah. Manajer publik didesak untuk “mengarahkan bukannya mengayuh,” yang bermakna bahwa beban pelayanan publik tidak dijalankan sendiri tetapi sebisa mungkin didorong untuk dijalankan oleh pihak lain melalui mekanisme pasar. Dengan demikian manajer publik memusatkan perhatian pada akuntabilitas kepada pelanggan dan kinerja tinggi, restrukturisasi badan-badan publik, mendefinisikan ulang misi organisasi, menyederhanakan proses administrasi, dan mendesentralisasi pembuatan keputusan.

Gambaran yang lebih utuh tentang perspektif *new public management* ini dapat dilihat dari pengalaman Amerika Serikat sebagaimana tertuang dalam sepuluh prinsip “*reinventing government*” karya Osborne & Gaebler.(1992) Prinsip-prinsip tersebut adalah:

*“catalytic government: steering rather than rowing, community-owned government: empowering rather than serving, competitive government: injecting competition into service delivery, mission-driven government: transforming rule-driven organizations, results-oriented government: funding outcomes not inputs, customer-driven government: meeting the needs of the customer not the bureaucracy, public government: earning rather than spending, anticipatory government: prevention rather than cure, decentralized government: from hierarchy to participation and team work, market-oriented government: leveraging change through the market”.*

Perspektif *new public management* memperoleh kritik keras dari banyak pakar seperti Wamsley & Wolf (1996), Box (1998), King & Stivers (1998), Bovaird & Löffler (2003), dan Denhardt & Denhardt (2004). Mereka memandang bahwa perspektif ini, seperti halnya perspektif *old public administration*, tidak hanya membawa teknik administrasi baru namun juga seperangkat nilai tertentu. Masalahnya terletak pada nilai-nilai yang dikedepankan tersebut seperti efisiensi, rasionalitas, produktivitas dan bisnis karena dapat bertentangan dengan nilai-nilai kepentingan publik dan demokrasi. Jika

pemerintahan dijalankan seperti halnya bisnis dan pemerintah berperan mengarahkan tujuan pelayanan publik maka pertanyaannya adalah siapakah sebenarnya pemilik dari kepentingan publik dan pelayanan publik? Atas dasar pemikiran tersebut Denhardt & Denhardt (2004:24), memberikan kritik terhadap perspektif *new public management* sebagaimana yang tertuang dalam kalimat “*in our rush to steer, perhaps we are forgetting who owns the boat.*”

Pemilik kepentingan publik yang sebenarnya menurut Denhardt adalah masyarakat, maka administrator publik seharusnya memusatkan perhatiannya pada tanggung jawab melayani dan memberdayakan warga masyarakat melalui pengelolaan organisasi publik dan implementasi kebijakan publik. Perubahan orientasi tentang posisi warga negara, nilai yang dikedepankan, dan peran pemerintah ini memunculkan perspektif baru administrasi publik yang disebut sebagai *new public service*. Warga negara seharusnya ditempatkan di depan, dan penekanan tidak seharusnya membedakan antara mengarahkan dan mengayuh tetapi lebih pada bagaimana membangun institusi publik yang didasarkan pada integritas dan responsivitas. Pada intinya, perspektif baru ini merupakan “*a set of idea about the role of public administration in the governance system that place public service, democratic governance, and civic engagement at the center.*”

Perspektif *new public service* mengawali pandangannya dari pengakuan atas warga negara dan posisinya yang sangat penting bagi pemerintahan demokratis. Jati diri warga negara tidak hanya dipandang sebagai semata persoalan kepentingan pribadi (*self interest*) namun juga melibatkan nilai, kepercayaan, dan kepedulian terhadap orang lain. Warga negara diposisikan sebagai pemilik pemerintahan (*owners of government*) dan mampu bertindak secara bersama-sama mencapai sesuatu yang lebih baik. Kepentingan publik tidak lagi dipandang sebagai agregasi kepentingan pribadi melainkan sebagai hasil dialog dan keterlibatan masyarakat dalam mencari nilai bersama dan kepentingan bersama. Denhardt & Denhardt, (2004:170)

Perspektif *new public service* menghendaki peran administrator publik untuk melibatkan masyarakat dalam pemerintahan dan bertugas untuk melayani masyarakat. Dalam menjalankan tugas tersebut, administrator publik menyadari adanya beberapa lapisan kompleks tanggung jawab, etika, dan akuntabilitas dalam suatu negara demokrasi.

Administrator yang bertanggung jawab harus melibatkan masyarakat tidak hanya dalam perencanaan tetapi juga pelaksanaan program guna mencapai tujuan-tujuan masyarakat. Hal ini harus dilakukan tidak saja karena untuk menciptakan pemerintahan yang lebih baik tetapi juga sesuai dengan nilai-nilai demokrasi. Dengan demikian, pekerjaan administrator publik tidak lagi mengarahkan atau memanipulasi insentif tetapi pelayanan kepada masyarakat.

Perspektif *new public service* secara ringkas dapat dilihat dari beberapa prinsip yang dilontarkan oleh Denhardt & Denhardt (2004:42-43). Prinsip-prinsip tersebut adalah: Pertama adalah *serve citizens, not customers*. Karena kepentingan publik merupakan hasil dialog tentang nilai-nilai bersama daripada agregasi kepentingan pribadi perorangan maka abdi masyarakat tidak semata-mata merespon tuntutan pelanggan tetapi justru memusatkan perhatian untuk membangun kepercayaan dan kolaborasi dengan dan diantara warga negara. Kedua, *seek the public interest*. Administrator publik harus memberikan sumbangsih untuk membangun kepentingan negara bersama. Tujuannya tidak untuk menemukan solusi cepat yang diarahkan oleh pilihan-pilihan perorangan tetapi menciptakan kepentingan bersama dan tanggung jawab bersama. Ketiga, *value citizenship over entrepreneurship*. Kepentingan publik lebih baik dijalankan oleh abdi masyarakat dan warga negara yang memiliki komitmen untuk memberikan sumbangsih bagi masyarakat daripada dijalankan oleh para manajer wirausaha yang bertindak seolah-olah uang masyarakat adalah milik mereka sendiri. Keempat, *think strategically, act democratically*. Kebijakan dan program untuk memenuhi kebutuhan publik dapat dicapai secara efektif dan bertanggungjawab melalui upaya kolektif dan proses kolaboratif. Kelima, *recognize that accountability is not simple*. Dalam perspektif ini abdi masyarakat seharusnya lebih peduli daripada mekanisme pasar. Selain itu, abdi masyarakat juga harus mematuhi peraturan perundang-undangan, nilai-nilai kemasyarakatan, norma politik, standar pelayanan, dan kepentingan warga negara. Keenam, *serve rather than steer*. Penting sekali bagi abdi masyarakat untuk menggunakan kepemimpinan yang berbasis pada nilai bersama dalam membantu warga masyarakat mengemukakan kepentingan bersama dan memenuhinya daripada mengontrol atau mengarahkan masyarakat menuju nilai baru. Ketujuh, *value people, not just productivity*. Organisasi publik beserta jaringannya lebih memungkinkan

mencapai keberhasilan dalam jangka panjang jika dijalankan melalui proses kolaborasi dan kepemimpinan bersama yang didasarkan pada penghargaan kepada semua orang. Munculnya perspektif *new public service* ini didukung oleh beberapa tulisan lain yang berkembang beberapa tahun sebelumnya sebagai reaksi terhadap dominasi perspektif *new public management* di berbagai belahan dunia.

Para pakar administrasi publik dalam berbagai diskusi berusaha mencari makna tentang Administrasi Publik (*Public Administration*), Pengertian administrasi publik tidak lagi dimaknai semata-mata dari segi kelembagaan negara, namun juga bagaimana saling pengaruh antara lembaga dengan kepentingan publik. Perkembangan Ilmu Administrasi Negara yang dewasa ini lazim disebut dengan Administrasi Publik juga sudah semakin implementatif dan tidak lagi dikaburkan dengan konsep manajemen. Dengan demikian dapat dipahami bahwa Administrasi Publik selain sebagai ilmu juga sebagai seni yang ditujukan untuk mengatur kebijakan publik dan melaksanakan berbagai tugas yang ditentukan melalui perbaikan-perbaikan terhadap keseluruhan aspek organisasi dan kelembagaan terutama aspek sumber daya manusia. Terjadi pergeseran dari orientasi Administrasi publik yang menekankan aktivitas aparatur menjadi oleh dan untuk publik. Pada sisi lain dalam implementasinya, Administrasi Publik juga perlu menyesuaikan dengan kondisi daerah dalam rangka peningkatan kualitas demokrasi sebagai sebuah implementasi tata kelola dalam berbangsa dan bernegara.

Keban (2004:3) dengan mengutip pendapat Chandler & Piano mengatakan bahwa “Administrasi publik adalah proses dimana sumber daya dan personil diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan dan mengelola (*manage*) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik.” Demikian pula pasolong (2007:7) mengemukakan bahwa “Administrasi publik adalah kegiatan pemerintah di dalam melaksanakan kekuasaan politiknya.” Dalam kajian yang lain, dengan mengemukakan ulasan serta pendapat Felix A. Nigro dan Loyd G. Nigro yang garis besarnya mengatakan bahwa Administrasi publik adalah suatu kerjasama kelompok dalam lingkungan pemerintahan yang meliputi tiga pilar yakni eksekutif, legislative serta hubungan di antara mereka yang mempunyai peranan penting dalam perumusan kebijakan pemerintah dan karenanya merupakan bagian dari proses politik.

Berkaitan dengan pendefinisian administrasi publik, Keban, mengutip pendapat (Safriz dan Russel, 1997:5-14) bahwa adalah sulit memberikan satu definisi administrasi publik yang dapat diterima semua pihak, karena itu keduanya memberikan beberapa definisi berdasarkan empat kategori, yaitu kategori politik, legal/hukum, manajerial dan mata pencaharian.

Definisi berdasarkan kategori politik melihat administrasi publik sebagai “*what government does*” (apa yang dikerjakan pemerintah), baik langsung maupun tidak langsung, sebagai suatu tahapan siklus pembuatan kebijakan publik, sebagai implementasi kepentingan publik, dan sebagai kegiatan yang dilakukan secara kolektif karena tidak dapat dikerjakan secara individu. Sedangkan definisi berdasarkan kategori legal/hukum melihat administrasi publik sebagai penerapan hukum (*law in action*), sebagai regulasi, sebagai kegiatan pemberian sesuatu dari penguasa atau raja kepada rakyatnya, dan sebagai bentuk “pengambilan paksa” terhadap pihak-pihak yang kaya untuk dibagikan ke kalangan miskin, dimana pihak-pihak kaya yang merasa dirugikan harus tunduk dan mentaatinya.

Dilihat dari kategori manajerial, administrasi publik dipandang sebagai fungsi eksekutif dalam pemerintahan, sebagai bentuk spesialisasi dalam manajemen (bagaimana mencapai hasil melalui orang lain), sebagai *mickey mouse* yang dalam prakteknya merupakan bentuk “akal-akalan” untuk menghasilkan sesuatu dengan anggaran yang besar tetapi dengan hasil yang kecil, dan sebagai suatu seni dan bukan ilmu. Lebih lanjut dilihat dari kategori mata pencaharian (*occupational definitions*), administrasi publik merupakan suatu bentuk profesi mulai dari tukang sapu sampai dokter ahli operasi otak di berbagai kelembagaan, dimana semua mereka tidak sadar bahwa mereka adalah administrator publik, sebagai upaya yang cerdas untuk memperebutkan program dan proyek yang dapat didanai pemerintah, sebagai suatu penerapan kebijakan dimana orang-orang yang berkerja ingin mewujudkan impian atau idealismenya, dan sebagai suatu bidang akademik yang akan terus memusatkan perhatiannya terhadap seni dan ilmu manajemen untuk diterapkan di lembaga publik.

Semua batasan ini, lebih lanjut (Keban, 2008:7) menjelaskan bahwa ada beberapa makna penting yang harus diingat berkenaan dengan hakekat administrasi publik yaitu: 1) Bidang tersebut lebih berkaitan dengan dunia eksekutif, meskipun juga berkaitan dengan

dunia yudikatif dan legislatif; 2) Bidang tersebut berkenaan dengan formulasi dan implementasi kebijakan publik; 3) Bidang tersebut juga berkaitan dengan berbagai masalah manusiawi dan usaha kerja sama untuk mengemban tugas-tugas pemerintah; 4) Meskipun bidang tersebut berbeda dengan administrasi swasta tetapi ia overlapping dengan administrasi swasta; 5) Bidang tersebut diarahkan untuk mencapai *Public goods* dan *Services*; 6) Bidang ini memiliki dimensi teoritis dan praktis

Gerald E. Caiden 1982, dalam (Inu Kencana. 2006:26) memberikan patokan bahwa untuk menentukan apakah suatu organisasi tersebut termasuk pemerintah adalah dengan melihat tiga hal, yaitu; organisasinya dibentuk dengan peraturan pemerintah, karyawannya disebut pegawai negeri, dan pembiayaannya berasal dari uang rakyat. Namun demikian ada tujuh hal khusus dari administrasi publik yang tidak dapat dielakkan (*unavoidable*), senantiasa mengharapkan ketaatan (*expect abidiensi*), mempunyai prioritas (*has priority*), mempunyai pengecualian, puncak pimpinan politik (*top management political*), sulit diukur (*difficult to measure*), sehingga kita terlalu mengharap dari administrasi 120espon ini (*more is expected of public administration*).

Pemerintah dalam melaksanakan tugasnya tidak bisa berdiri sendiri tanpa adanya masyarakat sebagai pendukung dari berbagai kebijakan publik yang dilaksanakan dalam berbagai aktivitas pemerintahan dan pembangunan. Islamy(1997:10) mengatakan: Administrator publik (negara) dapat dibedakan dengan administrator-administrator lainnya semata-mata karena ia bekerja untuk kepentingan rakyat (publik), Dalam keadaan bagaimanapun, organisasi publik (administrasi pemerintahan) harus tetap memberikan pelayanan kepada publik. Tindakan korupsi, penyelewengan dan penyalahgunaan kekuasaan dan wewenang, pemerintahan yang tidak bersih dapat mempertebal antisipasi masyarakat pada organisasi publik dan pada gilirannya masyarakat tidak percaya lagi pada birokrat pemerintahan sehingga masyarakat sulit diharapkan partisipasi politiknya.

Menyangkut hubungan antara kebijakan publik sebagai implementasi dan proses administrasi publik, Islamy (1997:11) menggambarkan adanya tiga perbedaan administrator publik yaitu sebagai birokrat, sebagai pemain (aktivis) dan sebagai professional. Sebagai birokrat mempunyai karakteristik sebagai pelaksana kebijakan, yang telah dirumuskan oleh superior politiknya (pembuat kebijakan). Dengan demikian ia tidak



memiliki peran politik, tetapi semata-mata instrumental yang mempunyai tanggung jawab administrasi (*administrative responsibility*). Ia hanya pelaksana kepentingan publik dan bukan yang berperan dalam menerjemahkan/merumuskan kepentingan publik tersebut.

Administrator publik sebagai pemain politik berperan sebagai pelaksana yang berusaha untuk memuaskan kepentingan publik atas dasar nilai-nilai kemanusiaan dan selalu mempertahankan kepentingan masyarakat (konstituen). Dengan demikian ia terlibat dalam proses perumusan kebijakan. Dalam memainkan peran politiknya tersebut Administrasi Publik selalu disemangati dengan kepentingan publik.

Administrator publik sebagai pelaksana pemerintahan mempunyai pengertian bahwa ia memiliki kemampuan teknis dalam menjalankan tugasnya dan selalu berorientasi pada pemberian pelayanan yang baik pada masyarakat. Sesuai dengan profesionalismenya ia berfungsi dan mempunyai posisi sebagai perumus kebijakan yang berorientasi pada kepentingan publik. Peran administrator sebagai pelayanan publik inilah yang pada hakekatnya merupakan potret administrator yang benar-benar berfungsi sebagai abdi masyarakat (*public servant*), dimana dalam melayani kepentingan publik didasarkan pada etika profesionalnya.

Sejumlah rumusan pengertian Administrasi Publik tersebut, kemudian dapat dirangkum bahwa Administrasi publik merupakan seluruh upaya penyelenggaraan pemerintahan yang meliputi kegiatan manajemen pemerintahan, dukungan sumber daya manusia, serta partisipasi pemangku kepentingan (*stakeholders*) pembangunan yang berkualitas.

Kecenderungan arah pelayanan masyarakat masa depan dalam konteks *New public Service* dengan beberapa komponen: (1) melayani warga Negara dan bukan konsumen (*serve citizen, no customers*), (2) memenuhi kepentingan public (*seek the public interest*), (3) nilai kewargaan lebih dari pada nilai entrepreneurship (*value citizenship over entrepreneurship*), (4). Berpikir strategis dan bertindak secara demokratis (*think strategically and act democratically*), (5) memahami bahwa pertanggungjawaban bukan hal yang sederhana (*recognize that accountability is not simple*), (6) melayani lebih baik daripada mengarahkan (*serve rather than steer*), (7). Menilai orang bukan hanya produktivitasnya (*value people not just productivity*)

Pelayanan public kedepan dengan konsep *New public Service* adalah perubahan yang ditandai dengan perubahan dari model birokrasi Weberian yang rasional dengan fungsinya yang serba mengontrol ke model tata pemerintahan (*Governance*) pasca-weberian yang fasilitatif dengan fungsinya untuk selalu memberikan pelayanan public. Guna mengiringi perubahan ke model *Good Governance* pasca weberian. Inilah model hukum responsive yang amat diharapkan terkonstruksi sebagai hukum yang berfungsi sebagai hukum administrasi Negara yang mengatur pelayanan public.

Paradigma baru administrasi Negara menyebabkan pola hubungan antara Negara dengan masyarakat yang lebih menekankan kepada kepentingan masyarakat. Akibatnya Negara dituntut untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan lebih baik dan demokratis. Pemahaman yang senada bahwa konsep baru pelayanan public *New public Service* lebih diarahkan pada nilai demokrasi, kewarganegaraan dan pelayanan untuk kepentingan public sebagai norma mendasar dalam penyelenggaraan administrasi public.

Perjalanan demokratisasi yang berlangsung di Indonesia memberikan pelajaran yang berharga bagi pemerintah (birokrasi) dan warga Negara (*Citizen*). Wajah dan sosok birokrasi kini mengalami perubahan dari birokrasi yang kaku berorientasi keatas menuju kearah birokrasi yang lebih demokratis, responsive, transparan, non partisan. Birokrasi tidak dapat lagi menempatkan diri sebagai sosok institusi yang angkuh dan tak tersentuh oleh kritik dari pihak luar birokrasi. Gelombang reformasi politik yang terjadi tahun 1998 telah mampu meruntuhkan tembok keangkuhan birokrasi dan melahirkan masyarakat sipil (*Civil Society*) yang kuat. Tuntutan masyarakat akan perbaikan kinerja birokrasi telah menjadi wacana public di era reformasi. Disamping itu, semakin maraknya isu demokratisasi telah memperkuat posisi masyarakat sipil untuk menuntut hak-hak mereka ketika berhubungan dengan birokrasi. Maka manajemen pelayanan public yang berbasis kemanusiaan dengan menerapkan *new public service* akan menghasilkan pelayanan public yang demokratis, efisien, efektif dan transparan.

Model *new public service*, dimana pelayanan public berlandaskan teori demokrasi yang mengajarkan adanya egaliter dan persamaan hak diantara warga Negara , karena pada dasarnya rakyat itulah yang merupakan pemegang kekuasaan tertinggi.

## BAB. 7

### MANAJEMEN PELAYANAN PUBLIK BERBASIS MANUAL DAN TEKNOLOGI

#### 1. Dinamika Pelayanan Publik

Pelayanan Pelayanan public di Indonesia masih sangat rendah, demikian salah satu kesimpulan Bank Dunia yang dilaporkan *World Development Report 2004* dari hasil penelitian *Governance and Desentralization Susrvey* (GDS). (Dwiyanto,2003)

Buruknya pelayanan public memang bukan hal baru, fakta menunjukkan hal hal ini. GDS, 2002 menemukan tiga masalah penting yang banyak terjadi di lapangan dalam penyelenggaraan pelayanan public, yaitu

- (1) Besarnya diskriminasi pelayanan; penyelenggaraan pelayanan masih amat dipengaruhi oleh hubungan per-konco-an, kesamaan afiliasi politik, etnis dan agama. Fenomena semacam ini tetap marak walaupun telah diberlakukan UU No. 28 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan Negara yang bersih dari KKN yang secara tegas menyatakan keharusan adanya kesamaan pelayanan, bukannya diskriminasi.
- (2). Tidak adanya kepastian biaya dan waktu pelayanan; ketidakpastian ini sering menjadi penyebab munculnya KKN, sebab para pengguna jasa cenderung memilih menyogok dengan biaya tinggi kepada penyelenggara pelayanan untuk mendapatkan kepastian dan kualitas pelayanan.
- (3) Rendahnya tingkat kepuasan masyarakat terhadap pelayanan public; ini merupakan konsekuensi logis dari adanya diskriminasi pelayanan dan ketidakpastian.

Memang melakukan optimalisasi pelayanan public yang dilakukan oleh birokrasi pemerintah bukanlah pekerjaan mudah karena menyangkut berbagai aspek yang telah membudaya dalam lingkaran birokrasi pemerintahan. Diantara aspek tersebut adalah kultur birokrasi yang tidak kondusif yang telah lama mewarnai pola pikir birokrat sejak era colonial dulu. Prosudur dan etika pelayanan yang berkembang dalam birokrasi kita sangat

jauh dari nilai-nilai kemanusiaan dan praktek yang menghargai warga Negara sebagai warga yang berdaulat.

Tidak hanya itu, eksistensi PNS merupakan jabatan terhormat yang begitu dihargai tinggi dan diidolakan public, sehingga filosofi PNS sebagai pelayanan public dalam arti riil menghadapi kendala untuk direalisasikan. Hal ini terbukti dengan sebutan *Pangreh raja* (pemerintah Negara) dan *pamong praja* (pemelihara pemerintahan) yang menunjukkan bahwa mereka siap dilayani bukan siap untuk melayani.

Kendala infrastruktur organisasi yang belum mendukung pola pelayanan prima dengan mengandalkan pelayanan public berbasis manual. Hal ini terbukti belum terbangunnya kaidah-kaidah atau prosudur baku pelayanan yang memihak public serta standar kualitas minimal yang semestinya diketahui public selaku konsumennya, disamping rincian tugas-tugas organisasi pelayanan public secara komplit. *Standar Operating Procedure* (SOP) pada masing-masing *service provider* belum diidentifikasi dan disusun sehingga tujuan pelayanan public dapat bertindak semaunya tanpa merasa bersalah kepada masyarakat.

Dari kondisi ini memang selama ini, aparatur pelayanan public masih mengandalkan pelayanan berbasis manual yang dilakukan secara rutin, disatu sisi tingkat keinginan masyarakat untuk dilayani dengan berbagai aspek pelayanan semakin meningkat dilain pihak pelayanan sistim manual tidak mampu lagi menangani pelayanan public yang bervariasi dengan kebutuhan masyarakat yang bervariasi pula sehingga dibutuhkan inovasi pelayanan public yang berbasis teknologi dengan mengacu pada nilai-nilai kemanusiaan.

Tuntutan kualitas dalam penyelenggaraan pelayanan public dewasa ini dirasakan sangat meningkat. Masyarakat pada umumnya tidak dapat lagi dipenuhi kebutuhannya atas dasar pemerintah saja, tetapi telah berkembang dengan pesat sejalan dengan bervariasinya kebutuhan masyarakat serta semakin meningkatnya pemahaman masyarakat akan haknya sebagai warga Negara. Hal ini menuntut adanya kualitas layanan yang ditentukan oleh kebutuhan masyarakatnya sendiri. Kebutuhan tersebut ditujukan baik terhadap barang privat (*privat goods*) maupun terhadap barang public (*Public goods*). Barang layanan privat

dapat dipenuhi melalui mekanisme pasar, sementara barang public tidak dapat dipenuhi melalui mekanisme pasar melainkan harus melalui pengaturan yang dilakukan oleh pemerintah.

Kondisi era reformasi dimana kebutuhan masyarakat akan pelayanan berkualitas dan tepat semakin berkembang sejalan dengan tingkat kebutuhan semakin bervariasi. Disisi lain penyelenggaraan pelayanan public yang dilakukan oleh pemerintah pada umumnya dirasakan lamban, berbelit-belit, tidak jelas dan sebagainya sehingga pencitraan akan semakin jelek. Pernyataan seperti ini tidak hanya terhadap pelayanan yang diselenggarakan di Indonesia saja, melainkan juga di Negara-negara maju lainnya. Bukti nyata atas tuntutan tersebut adalah munculnya pemikiran Osborn dan Gaebler (1992) yang telah merubah tata cara birokrasi dalam memenuhi tuntutan layanan masyarakatnya (*Reinventing Government*). Strategi yang digunakan dalam mereinversi kegiatan pemerintah dalam pelayanan masyarakat dengan menggunakan lima strategi yakni Strategi inti (*Core strategy*), strategi konsekuensi (*Consequensi strategy*), strategi pelanggan (*Customer strategy*), strategi control (*Control strategy*) dan strategi budaya (*Culture strategy*) (Osborn dan Plasstrik, 1996).

Kelima strategi tersebut menjadi DNA organisasi yang digunakan oleh Margaret Teacher dan mereinversi pelayanan di Inggris, hal ini menumbuhkan pemikiran bagi para ahli dalam mendorong organisasi berinovasi untuk menciptakan nilai-nilai baru dalam menjalankan organisasinya. Maka yang terpenting adalah bagaimana pemerintah berinovasi menjalankan tugasnya dalam memberikan pelayanan umum yang prima. Hal ini menuntut adanya upaya untuk mensinergikan manajemen pelayanan public berbasis manual dengan teknologi. Pelayanan berbasis manual yang menjadi acuan dalam melayani masyarakat sudah seharusnya diakumulasi dengan berbasis teknologi dengan sisten online dengan memanfaatkan teknologi.

Penyelenggaraan pelayanan dipengaruhi oleh dua orientasi kegiatan yang terkait dengan kegiatan social, yaitu adanya:

1. ***Value-Rationality***, artinya kegiatan ini secara sadar ditentukan melalui nilai-nilai individu demi kepentingan masyarakat. Formulasi nilai utama sangat mendukung terhadap dilakukannya suatu kegiatan. Hal ini akan memunculkan nilai-nilai individu secara umum yang berkembang di masyarakat, menjadi nilai-nilai social yang akan berpengaruh di dalam pelayanan publik. Nilai-nilai pelayanan public yang diselenggarakan oleh pemerintah setidaknya-tidaknya akan mendekati kesesuaian dengan nilai-nilai masyarakat di sekitarnya.
2. ***Instrumental-Rationality***, artinya kegiatan yang dilakukan telah memperhatikan, memperhitungkan dan mempertimbangkan maksud, tujuan dan konsekuensinya.

Pelayanan umum mengandung ukuran-ukuran dan nilai yang berbeda-beda di masyarakat. Nilai dan ukuran yang berbeda inilah menyebabkan tuntutan masyarakat berbeda-beda pula sehingga penyelenggaraan pelayanan yang dilakukan pemerintah dirasakan rendah kualitasnya.

Pelayanan public yang dilakukan oleh pemerintah sering disebut dengan pelayanan umum, yang dimaksudkan adalah sesuatu yang disediakan baik oleh organisasi pemerintah maupun swasta, karena masyarakat umumnya tidak dapat memenuhi sendiri kebutuhannya kecuali melalui kolektif. Pemenuhan kebutuhan dilakukan untuk seluruh masyarakat guna kesejahteraan social. Sementara itu, pengertian pelayanan umum yang sesuai dengan Keputusan Menpan Nomor 81 tahun 1993 adalah segala bentuk pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, daerah, lingkunagn Badan Usaha milik Negara/daerah dalam bentuk barang dan jasa, baik daam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pelayanan yang diberikan oleh pemerintah dapat diklasifikasikan dalam; pelayanan umum, pelayanan pembangunan maupun pelayanan administrative. Pelayanan umum berupa pelayanan fisik, non fisik. Pelayanan fisik dapat berbentuk, jalan, jembatan, gedung sekolah, rumah sakit dan sebagainya. Pelayanan non fisik merupakan pelayanan yang diberikan dan pemanfaatannya dinikmati oleh personal yang berupa pelayanan

pendidikan, pelayanan kesehatan dan sebagainya, sedangkan pelayanan administrative adalah pelayanan yang bersifat legalitas, misalnya melegalkan sesuatu kepemilikan atau keberadaan seseorang individu dalam masyarakat baik berbentuk pelayanan perijinan, pelayanan KTP, akte kelahiran dan sebagainya.

Fungsi pemerintah dalam melakukan pelayanan umum (1) *Environmental Service*, berupa penyediaan sarana dan prasarana antara lain jalan, jembatan, drainase, kebersihan, (2) *Personal Service*, pelayanan langsung pada manusianya, antara lain pelayanan pendidikan, kesehatan, keagamaan dan sebagainya, (3) *Developmental service*, yang bersifat enabling dan fasilitaing, atau penyediaan sarana dan prasarana yang dapat menunjang peningkatan pertumbuhan perekonomian, (4) *Protective Service*, yang bersifat pemberian pelayanan keamanan dan perlindungan yang dilakukan oleh polisi pamong praja, militer dan polisi juga perlindungan dari bahaya kebakaran, bencana alam dan sebagainya.

Dilihat dari jenis pelayanan dalam perspektif structural, maka pelayanan tersebut terdiri dari:

1. *Social Investment*, atau pelayanan yang berkaitan dengan investasi social. Pelayanan ini mempunyai sifat langsung mendukung akumulasi capital atau bahkan menyediakan capital. Pelayanan ini banyak dilakukan dalam lembaga-lembaga perekonomian, misalnya Bank, pasar modal dan sebagainya.
2. *Social Consumption*, atau sering disebut dengan pelayanan yang berkaitan dengan barang konsumsi social. Dalam hal ini pelayanan bersifat tidak langsung mendukung akumulasi capital, karena sifat dari pelayanan ini adalah sebagai pengantar atau sarana untuk peningkatan capital itu sendiri. Misalnya, dengan menyediakan pelayanan untuk reproduksi tenaga kerja. Sebagai contoh pelayanan hiburan, kesehatan atau pelayanan pendidikan. Hasil yang diperoleh oleh penerima layanan adalah tidak langsung untuk meningkatkan capital.
3. *Social Security*, atau pelayanan keamanan social. Pelayanan ini sering disebut juga dengan pelayanan yang tidak langsung tetapi setiap orang membutuhkan pelayanan

ini. Dalam teori kebutuhan dari Abraham Maslow merupakan kebutuhan manusia pada tingkat yang kedua. Pelayanan keamanan social ini menyediakan pelayanan untuk keamanan kegiatan yang akan dapat menunjang akumulasi capital. Misalnya Pelayanan yang dilakukan oleh polisi.

#### B. Pelayanan berbasis manual dan elektronik.

Pelayanan public yang dilakukan pemerintah selama ini dengan system manual belum mampu memberi akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat, utamanya dalam pelayanan yang membutuhkan kecepatan dan mendesak sehingga memberi ruang untuk melakukan pungli dan berbelit-belit. Disatu sisi aparatur tidak cekatan dalam melakukan pelayanan public, disisi lain masyarakat mendesak untuk dilayani dalam porsi yang banyak sehingga system manual menjadi kendala yang pada akhirnya aparatur yang menjadi pemicu kesalahan dan menjadikan citra aparatur semakin jelek, utamanya dalam menampakkan pelayanan yang berbelit-belit dan pungli.

Pencitraan aparatur dalam pelayanan public semakin gencar dan membutuhkan inovasi dalam mensikapi semakin bervariasinya kebutuhan masyarakat yang memerlukan pelayanan cepat, tepat dan berkualitas. Tentunya alternatifnya adalah berupaya melakukan pelayanan public berbasis teknologi, yang tentunya tidak terlepas pada upaya pengembangan SDM dalam menghadapi pelayanan public berbasis teknologi tanpa mengabaikan pelayanan berbasis manual.

Pesatnya kemajuan teknologi informasi dan komunikasi, telah mendorong perluasan jaringan akses informasi dan komunikasi dalam lingkup global. Namun, selama ini kegiatan komunikasi public seolah terabaikan dan lebih sering untuk menyoal aspek teknis teknologi informasi dan komunikasi belaka. Aktivitas komunikasi pemerintah telah ada sejak republic ini berdiri. Konsep yang lebih mengemuka adalah pendekatan *media relations*. Saat kebijakan pembangunan mulai mengemuka dalam setiap kegiatan pemerintah, berkembang kemudian apa yang disebut sebagai kegiatan publikasi kebijakan-kebijakan pemerintah dan hasil-hasilnya.



Memberi informasi secara teratur tentang program kerja dan peraturan, atau prosudur pelayanan public, seolah menjadi hal yang tidak terpisahkan dari aktivitas pembangunan, baik di tingkat nasional maupun local. Namun secara khusus kegiatan ini melembaga dalam sebuah unit kehumasan.

Pelayanan public yang dilakukan unit hubungan masyarakat atau bagian komunikasi public yang pada dasarnya merupakan bagian integral dari penyelenggaraan pelayanan public. Kualitas pelayanan public merupakan tujuan atau nilai penting yang harus dijaga agar dapat memenuhi harapan dan hak masyarakat sebagai pengguna layanan.

Kehadiran teknologi informasi dan komunikasi mendorong adanya perubahan manajemen organisasi secara keseluruhan dan mengubah pendekatan organisasi dalam berhubungan dengan masyarakat. Dalam perkembangannya terjadi perubahan inovasi manajemen pelayanan public dengan adanya penggunaan teknologi informasi sejak tahun 1990-an. Berawal dari penggunaan computer, jaringan internet serta proses pengolahan data dan pertukaran data mulai dikembangkan dalam organisasi-organisasi bisnis.

Penggunaan teknologi informasi dan komunikasi merubah wajah pelayanan public berbasis teknologi dan merupakan inovasi pelayanan yang cepat tepat dan cenderung menunjukkan berkembangnya efisiensi dan pelayanan public yang jauh lebih baik. Memang keberadaan system informasi semakin penting adanya dalam implementasi pelayanan public dengan menggunakan teknologi informasi dan komunikasi. Karena pada dasarnya, system informasi diarahkan untuk meningkatkan aksesibilitas atau kemudahan memperoleh kualitas informasi, dan pengembangan manajemen organisasi.

Berkaitan dengan produk informasi dalam pelayanan public dalam mengidentifikasi beberapa atribut kualitas informasi yang akan membuat informasi lebih bernilai dan berguna bagi public penggunaannya. Pandangan ini menjadi relevan karena ada tiga dimensi yaitu, dimensi waktu, isi dan bentuk harus sangat diperhitungkan oleh pengelola pelayanan public dengan menggunakan teknologi informasi dan komunikasi.

Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK) telah berkembang sangat jauh saat ini dan telah merevolusi cara hidup kita, baik terhadap cara berkomunikasi, cara belajar, cara

bekerja, cara berbisnis, maupun dalam manajemen pelayanan public dan lain sebagainya. Era informasi memberikan ruang lingkup yang sangat besar untuk mengorganisasikan segala kegiatan melalui cara baru, inovatif, instan, transparan, akurat, tepat waktu, lebih baik, memberikan kenyamanan yang lebih dalam mengelola dan menikmati kehidupan. Dengan teknologi informasi dan komunikasi semua proses kerja dan konten akan ditransformasikan dari fisik dan statis menjadi digital, mobile, virtual dan personal. Akibatnya kecepatan kinerja bisnis meningkat dengan cepat. Kecepatan proses meningkat sangat tajam di banyak aktivitas modern manusia dan sangat membantu dalam manajemen pelayanan public dengan berbasis teknologi.

Teknologi Informasi adalah sarana/prasarana, sistem dan metode untuk perolehan, pengiriman, penerimaan, pengolahan, dan penafsiran, penyimpanan, pengorganisasian, dan penggunaan data yang bermakna. Teknologi informasi juga dapat dikatakan suatu teknologi yang digunakan untuk mengolah data, termasuk memproses, mendapatkan, menyusun, menyimpan, memanipulasi data dalam berbagai cara untuk menghasilkan informasi yang berkualitas, yaitu informasi yang relevan, akurat dan tepat waktu, yang digunakan untuk keperluan pribadi, pendidikan, bisnis, dan pemerintahan dan merupakan informasi yang strategis untuk pengambilan keputusan.

Perkembangan di bidang Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK) saat ini sangat pesat dan berpengaruh sangat signifikan terhadap pribadi maupun komunitas, segala aktivitas, kehidupan, cara kerja, gaya hidup maupun cara berpikir, utamanya dalam mengantisipasi semakin bervariasinya kebutuhan masyarakat akan pelayanan public yang menghendaki kecepatan. . Oleh karena itu, pemanfaatan TIK harus diperkenalkan kepada aparatur dalam pelayanan publik agar mereka mempunyai bekal pengetahuan dan pengalaman yang memadai untuk bisa menerapkan dan menggunakannya dalam kegiatan pelayanan publik, bekerja serta berbagai aspek kehidupan sehari-hari, bahkan bisa juga dikembangkan menjadi kegiatan wirausaha.

Di era globalisasi peranan TIK menjadi semakin penting digunakan untuk mengungkapkan data dan fakta menjadi sebuah informasi yang bisa dimanfaatkan. Kontribusi TIK tidak terlepas dari suatu tanggung jawab agar data dan fakta dalam proses

pelayanan publik dapat dikumpulkan, dikelola, disimpan, diteliti, dibuktikan dan disebarkan agar masyarakat mendapatkan informasi penting dengan benar secara efektif dan efisien. TIK pada hakikatnya adalah alat untuk mendapatkan nilai tambah dalam menghasilkan suatu informasi yang cepat, lengkap, akurat, transparan dan mutakhir. Salah satu manfaat yang dapat dirasakan dalam kontribusi TIK adalah teknologi internet. Internet sebagai media informasi telah memberikan peluang bagi setiap orang.

Pengenalan Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK) diharapkan dapat membuat perubahan pesat dalam kehidupan yang mengalami penambahan dan perubahan dalam penggunaan beragam produk TIK. Melalui perangkat Teknologi Informasi dan Komunikasi, kita bisa mencari, mengeksplorasi, menganalisis, dan saling tukar informasi secara efisien dan efektif. TIK akan memudahkan kita, mendapatkan ide dengan cepat dan bertukar pengalaman dari berbagai kalangan. Dengan demikian, diharapkan dapat mengembangkan sikap inisiatif dan kemampuan aparatur dalam pelayanan publik, sehingga kita dapat memutuskan dan mempertimbangkan sendiri kapan dan dimana penggunaan TIK secara tepat dan optimal, termasuk implikasinya saat ini dan dimasa yang akan datang.

Teknologi Informasi dan Komunikasi mencakup dua aspek, yaitu Teknologi Informasi dan Teknologi Komunikasi. Teknologi Informasi, meliputi segala hal yang berkaitan dengan proses, penggunaan sebagai alat bantu, manipulasi, dan pengelolaan informasi. Sedangkan Teknologi Komunikasi merupakan segala hal yang berkaitan dengan penggunaan alat bantu untuk memproses dan mentransfer data dari perangkat yang satu ke lainnya. Oleh karena itu, Teknologi Informasi dan Teknologi Komunikasi adalah suatu padanan yang tidak terpisahkan yang mengandung pengertian luas tentang segala kegiatan yang terkait dengan pemrosesan, manipulasi, pengelolaan, dan transfer/pemindahan informasi antar media.

Istilah teknologi informasi (*Information Technology*) mulai populer diakhir dekade 70-an. Pada masa sebelumnya, istilah teknologi informasi dikenal dengan nama teknologi komputer. Teknologi informasi mencakup perangkat keras dan lunak untuk melaksanakan satu atau sejumlah tugas pemrosesan data seperti menangkap, mentransmisikan, menyimpan, mengambil, memanipulasi, atau menampilkan data.

Teknologi informasi adalah teknologi yang menggabungkan komputasi (komputer) dengan jalur komunikasi berkecepatan tinggi yang membawa data, suara, dan video.

Teknologi informasi secara implisit maupun eksplisit tidak sekedar berupa teknologi komputer, tetapi juga teknologi komunikasi. Teknologi komunikasi pada dasarnya merupakan wujud hasil pemikiran dari komunikasi bermedia sebagai salah satu upaya dalam memenuhi kebutuhan informasi dengan cepat, jelas, dan melampaui batas ruang dan waktu. Ada teknologi komunikasi yang berfungsi menyalurkan informasi, teknologi komunikasi yang berfungsi mengolah informasi, teknologi komunikasi yang berfungsi sebagai pengolah dan penyimpan informasi.

Untuk mencapai pelayanan umum yang prima kepada masyarakat, memang perlu disinergikan pelayanan public berbasis manual dan teknologi dengan mengembangkan konsep terpadu dan terintegrasi. Maka Permendagri No. 24 tahun 2006 tentang pedoman penyelenggaraan pelayanan terpadu satu atap merupakan salah satu instrument untuk menciptakan iklim investasi yang kondusif. Ini dititikberatkan pada kata *Sevices* atau pelayanan, sedangkan ICT (digital) diposisikan sebagai komponen pendukung (*Supporting* dan *enabler*). Aspirasi, kebutuhn dan kemampuan masyarakat sebagai pelanggan selalu menjadi pemicu dan penggerak perbaikan proses kerja dan penyesuaian jenis keragaman layanan ICT yang diperlukan oleh pemerintah yang mengarah kepada tata kelola pemerintahan yang baik (*Good governance*)

System pelayanan satu atap secara umum merupakan suatu system terintegrasi, yang terdiri dari system perangkat keras dan system perangkat lunak komputer. System perangkat keras yang digunakan dalam simtap merupakan system computer berbasis PC beserta segala perlengkapannya yang terintegrasi kedalam suatu system jaringan kerja local LAN = *Local area network*) dengan system operasi jaringan Microsoft Windowa NT. System perangkat lunak SIMTAP merupakan suatu program aplikasi yang dibuat secara khusus dan berjalan dibawah system operasi Microsoft windows. System ini dibuat dengan mempertimbangkan aspek kemudahan penggunaan oleh pemakai tanpa mengurangi nilai dalam kenyamanan tampilan layar.

Dengan dikembangkannya system manajemen satu atap dalam pelayanan public berbasis teknologi, ada beberapa nilai-nilai positif yang didapat, diantaranya:

1. Meningkatkan kualitas layanan masyarakat
2. Meningkatkan kesadaran masyarakat dalam perijinan.
3. Meningkatkan kemampuan sumber daya manusia
4. Meningkatkan kerjasama dengan instansi terkait
5. Meningkatkan kinerja organisasi yang efisien dan efektif.

Perkembangan teknologi informasi dan komunikasi (TIK) telah memberikan pengaruh terhadap dunia pemerintahan khususnya dalam proses pelayanan publik. Satu bentuk produk TIK adalah internet yang berkembang pesat di penghujung abad 20 dan di ambang abad 21. Kehadirannya telah memberikan dampak yang cukup besar terhadap kehidupan umat manusia dalam berbagai aspek dan dimensi. Internet merupakan salah satu instrumen dalam era globalisasi yang telah menjadikan dunia ini menjadi transparan dan terhubung dengan sangat mudah dan cepat tanpa mengenal batas-batas kewilayahan atau kebangsaan.

Melalui internet setiap orang dapat mengakses ke dunia global untuk memperoleh informasi dalam berbagai bidang dan pada gilirannya akan memberikan pengaruh dalam keseluruhan perilakunya. Dalam kurun waktu yang amat cepat beberapa dasawarsa terakhir telah terjadi revolusi internet di berbagai negara serta penggunaannya dalam berbagai bidang kehidupan. Keberadaan internet pada masa kini sudah merupakan satu kebutuhan pokok manusia modern dalam menghadapi berbagai tantangan perkembangan global. Kondisi ini sudah tentu akan memberikan dampak terhadap corak dan pola-pola kehidupan umat manusia secara keseluruhan. Dalam kaitan ini, setiap orang atau bangsa yang ingin lestari dalam menghadapi tantangan global, perlu meningkatkan kualitas dirinya untuk beradaptasi dengan tuntutan yang berkembang. TIK telah mengubah wajah pelayanan public yang selama ini masih manual beralih ke pelayanan berbasis teknologi dengan teknologi komunikasi dan informasi.

Di masa-masa mendatang, arus informasi akan makin meningkat melalui jaringan internet yang bersifat global di seluruh dunia dan menuntut siapapun untuk beradaptasi dengan kecenderungan itu kalau tidak mau ketinggalan jaman. Dengan kondisi demikian maka organisasi pemerintahan khususnya proses pelayanan public yang menghendaki proses yang cepat, cepat atau lambat tidak dapat terlepas dari keberadaan komputer dan

internet sebagai alat bantu utama. Majalah Asiaweek terbitan 20-27 Agustus 1999 telah menurunkan tulisan-tulisan dalam tema “*Asia in the New Millenium*” yang memberikan gambaran berbagai kecenderungan perkembangan yang akan terjadi di Asia dalam berbagai aspek seperti ekonomi, politik, agama, sosial, budaya, kesehatan, pendidikan, dan sebagainya, termasuk di dalamnya pengaruh revolusi internet dalam berbagai dimensi kehidupan.

Pada dasarnya komputer adalah suatu sistem alat mesin elektronika yang menerima dan mengolah data sedemikian rupa sehingga menghasilkan informasi dalam bentuk digital yang bisa disimpan dalam memori .Secara umum diketahui bahwa komputer “menjalankan” tugasnya berdasarkan instruksi yang diberikan kepadanya yang disebut program oleh operator komputer tersebut.

Dengan pemanfaatan teknologi dalam pelayanan public menjadikan semakin efisiensi dan berkualitasnya pelayanan public karena dengan berbasis teknologi semakin akuntabel dan transparansinya pelayanan public yang tentunya akan menjadikan masyarakat semakin puas dengan pelayanan public.

## **BAB. 8.**

### **SISTEM JEJARING DALAM PELAYANAN PUBLIK**

Salah satu inovasi dalam mempercepat pelayanan public dan mempermudah akses pelayanan public, utamanya dalam memanfaatkan aspek teknologi dengan system jejaring. Hal ini memperluas akses sehingga masyarakat dapat menikmati pelayanan secara tepat dan cepat, utamanya pelayanan yang berkaitan dengan kebutuhan dasar masyarakat.

Konsep pemahaman jejaring layanan yang diharapkan terciptanya sebuah pertukaran atau pemindahan pesan yang menghasilkan efek keuntungan, keterkenalan dan berbagai manfaat yang menjadikan kegiatan layanan kompleks. Jejaring layanan harus mampu mengembangkan penguatan yang didalamnya memiliki system kemitraan dan otonomi. Penguatan jejaring pelayanan modern bertumpu pada system, kemitraan dan otonomi. Suatu organisasi harus memiliki berbagai system untuk memperkuat dan mempermudah menjalankan mekanisme atau prosedur kegiatannya. Suatu organisasi juga dituntut melakukan berbagai kemitraan untuk mampu bersaing dan mendapatkan keuntungan. Suatu organisasi harus memiliki otonomi untuk mendapatkan kepercayaan public. Ketiga focus gagasan ini menjadi inti jejaring layanan.

#### **1. Konsep Jejaring dalam Organisasi**

Jejaring yang kuat pada dasarnya merupakan aspek penting untuk memajukan dan mengembangkan sebuah tindakan organisasi. Jejaring merupakan alat ampuh untuk memperkuat penerapan *new public management*. Kettle (2009) mengemukakan ada 6 (enam) aspek penting berkaitan dengan jejaring yaitu; (1). System jejaring yang terdapat dalam suatu organisasi, (2). Kemitraan jejaring dalam memenangkan jejaring, (3) otonomi jejaring dalam memperkuat kepercayaan public, (4) kualitas layanan yang dihasilkan dari kontinuitas jejaring, (5). Keefektifan organisasi yang terwujud dari jejaring yang terkonstruksikan, dan (6) optimalisasi hasil dari tindakan jejaring yang diterapkan.

Keenam aspek jejaring ini menjadi sebuah dinamika kehidupan organisasi. Semakin terpenuhi keenam aspek ini, semakin memberikan andil dan nilai jejaring dalam

memajukan sebuah organisasi yang menjadi perekat penerapan *new public management*. Sthepen (2007:78) menyatakan bahwa *New Public Management* sangat bersentuhan dengan kebutuhan jejaring. Jejaring merupakan alat untuk mencapai tujuan. Sulit penerapan layanan jasa dan barang dikembangkan tanpa jejaring.

Memahami dan mengkonstruksikan teori jejaring dalam perspektif ilmu administrasi pada prinsipnya merupakan bagian dari teori modern yang membangun paradigma teori *human relation*, teori kelembagaan, teori system, teori kemitraan, teori otonom, teori pilihan public, teori institusional dan teori *New Public Service*. Teori ini secara langsung atau tidak langsung mengangkat teori jejaring sebagai alat untuk mengembangkan dan memajukan suatu paradigma administrasi sebagai suatu tujuan. (Ahmad, 2010: 67). Teori jejaring menjadi penting dalam kehidupan manusia keseharian dan aktivitas kerjanya secara individu dan organisasi untuk membangun hubungan timbal balik dari serangkaian input, proses dan output.

Pada prinsipnya teori jejaring dalam kajian administrasi tidak terlepas dari pertautan suatu hubungan timbal balik dalam berbagai kegiatan untuk menghasilkan sebuah manfaat dan keuntungan dalam berorganisasi. Teori kemitraan menjadi konstruksi penting dalam memperkuat eksistensi jejaring. Inti dari teori kemitraan yaitu jejaring merupakan apresiasi seseorang bermitra untuk mencari manfaat dan keuntungan dalam berorganisasi. Ini berarti aspek utama suatu tindakan kemitraan dalam organisasi adalah untuk mencari manfaat dan keuntungan dalam suatu organisasi yang di dalamnya terdapat dinamika kompetitif. Tidak dapat dipungkiri bahwa kemitraan yang terjadi merupakan implikasi dari aktivitas jejaring yang terjadi dalam suatu organisasi. (Santoso,2009:85)

Herlind (2008:67) menyatakan bahwa jejaring adalah seperangkat ikatan yang menghubungkan antara satu organisasi dengan organisasi lain dalam sebuah system, kemitraan dan otonomi untuk menghasilkan sebuah produk atau jasa dari kegiatan jejaring. Ikatan ini biasanya dipresentasikan dengan garis yang merupakan satu saluran atau jalur berupa mata rantai atau rangkaian. Ikatan ini bisa dbedakan menjadi dua jenis yaitu ikatan kepentingan dan ikatan kerjasama. Terjadinya hubungan kepentingan dan kerjasama suatu saluran menjadikan jejaring efektif.



Shein (2008:35) menyatakan jejaring adalah suatu saluran yang di dalamnya terdapat jalur yang saling menghubungkan untuk menghasilkan pola yang berjalan sesuai dengan system yang mengembang kerjasama kemitraan sesuai saluran kekuasaan atau otonomi, yang menjadikan kepentingan saluran menghasilkan tujuan. Artinya, dalam sebuah saluran jejaring yang di dalamnya terdapat berbagai kegiatan yang saling memberikan pesan dan menerima pesan untuk dikelola melalui sebuah system secara kemitraan sesuai dengan kewenangan masing-masing saluran untuk menghasilkan tujuan.

Suatu organisasi yang maju dan berkembang selalu mengedepankan eksistensi jejaring. Pada prinsipnya, eksistensi jejaring tidak terlepas dari: (1) jejaring merupakan sebuah saluran dari berbagai kepentingan, (2) jejaring merupakan system yang berjalan atau terbentuk berdasarkan kebutuhan organisasi, (3) jejaring merupakan wujud kerjasama dan komunikasi organisasi yang satu dengan yang lain, dan, (4) jejaring lahir dari kewenangan organisasi untuk melakukan hubungan dalam memperkuat eksistensi organisasi. Keempat prinsip ini menjadi nilai bagi setiap organisasi yang mengembangkan jejaring (Enrique, 2008:130)

Secara substantive jejaring adalah suatu proses transaksional antara satu organisasi dengan organisasi lain dalam melakukan sebuah komunikasi saluran yang melibatkan tindakan aksi dan reaksi dari setiap kesatuan dalam jejaring. Artinya kegiatan jejaring merupakan sebuah peristiwa komunikasi yang melibatkan berbagai kepentingan transaksi barang dan jasa dalam saluran yang kontinyu (Barnluhn, 2008:85)

Keberadaan jejaring dalam organisasi menjadi penting sebagai wadah kesatuan ikatan dari satu organisasi dengan organisasi lainnya untuk menerapkan system jejaring, kemitraan jejaring dan otonomi jejaring sebagai perekat bagi organisasi yang maju dan berkembang.

Jejaring dalam administrasi public merupakan wadah atau saluran yang menghubungkan segala kepentingan organisasi untuk mencapai tujuannya. Melalui jejaring organisasi tercipta hubungan saling bekerjasama untuk memperkuat potensi dinamika organisasi menghadapi tantangan dan perubahan yang mendorong untuk mengambil andil

dan wewenang mewujudkan keberhasilan organisasi. Selain itu juga jejaring merupakan wadah pengembangan institusi yang mengarah kepada pencapaian tujuan.

Penerapan konsep jejaring secara aplikasi dan organisasi biasanya dipadukan untuk memberikan nilai tambah bagi suatu organisasi dengan organisasi lainnya. Pada prinsipnya konsep jejaring adalah konsep hubungan berbagai kepentingan dalam beraktivitas yang menjadi alat atau wadah dalam menghimpun kepentingan, kerjasama dan tujuan dari masing-masing organisasi. Memahami konsep jejaring tidak terlepas dari tiga kesatuan yaitu personil, media dan tujuan. Personel adalah individu yang melakukan hubungan timbal balik berbagai kepentingan. Media adalah saluran atau organisasi yang menampung segala kepentingan. Tujuan adalah sasaran atau pencapaian suatu kegiatan jejaring yang terbentuk.

Memang pada prinsipnya, transformasi system yang diterapkan dalam suatu organisasi pada upaya pengembangannya dengan mewujudkan inti pelayanan *New Public Service*, membutuhkan andil jejaring dalam menghasilkan pelayanan yang efektif, efisien dan rasional. (Norton: 2008:14) melalui jejaring terjadi penguatan esensi administrasi sebagai suatu konstruksi model yang melibatkan aktivitas layanan administrasi, organisasi dan public. Keterlibatan layanan administrasi melibatkan system, kemitraan dan otonomi. Keberadaan organisasi melibatkan kepentingan kerjasama dan tujuan. Keterlibatan public yaitu melibatkan aspek manfaat, keuntungan dan kepuasan. Konsep jejaring dalam administrasi menjadi sesuatu yang penting, untuk menghubungkan antara aktivitas layanan, organisasi dan public sebagai inti dari komponen yang menentukan keberhasilan jejaring yang diterapkan dalam sebuah organisasi.

Jejaring dalam perkembangan modern telah menjadi paradigma yang mengantar organisasi maju dan mencapai tujuannya. Hal ini didasarkan bahwa setiap organisasi selalu memperhatikan keberadaan jejaring yang efektif dalam menghubungkan antara satu organisasi dengan organisasi lainnya. Berarti system, kemitraan dan otonomi organisasi menjadi paradigma utama dalam membangun konstruksi jejaring. Terbentuknya jejaring dalam suatu organisasi karena perubahan dan pertukaran yang terjadi antar satu organisasi

dengan organisasi lainnya sesuai system, kemitraan yang terbentuk dan penguatan otoritas yang terpercaya dalam mewujudkan jejaring sebagai alat untuk mencapai tujuan.

Gross (2010:28) membangun jejaring sama dengan membangun system kemitraan dan otoritas suatu organisasi dalam menjalankan aktivitas untuk mencapai hasil optimal. Semakin bagus jejaring atau *network* berarti semakin memiliki nilai fungsional system yang kuat, dengan memiliki fungsi kemitraan antar organisasi, memiliki fungsi otonomi organisasi dalam mendukung jejaring yang modern.

Inovasi pelayanan public selalu mencari bentuk untuk mendekatkan masyarakat dengan system pelayanan yang berorientasi pada public dengan mengedepankan pelayanan publik berbasis kemanusiaan. Pelayanan public sebagai kebutuhan dasar masyarakat menjadi semakin penting sehingga dibutuhkan system yang efektif untuk mengantisipasi semakin bervariasinya kebutuhan pelayanan masyarakat yang menuntut bisa terpenuhi.

Salah satu inovasi pelayanan public yang berkembang di era modern dengan penerapan system jejaring dalam pelayanan public dengan membentuk system, kemitraan dan otonomi dalam jejaring. Ketiga komponen ini membentuk satu model pelayanan publik yang mampu memberi kepuasan kepada masyarakat akan pelayanan public.

Model dasar dari bentuk system adalah masukan (*input*), pengolahan (*process*), dan pengeluaran (*output*). System ini dapat dikembangkan sehingga menyertakan media penyimpan. System ini dapat terbuka dan tertutup, bisa berupa system kebijakan, sistem mekanisme, system teknologi dan system informasi. Hal inilah yang diterapkan dalam satu organisasi untuk melihat penerapan system jejaring.

Hubungan system jejaring dengan system administrasi dalam membentuk sistem pelayanan public yang berkualitas dengan berlandaskan pada empat hubungan pilar penting yakni *input, process, output dan feedback*. Hubungan ini merupakan serangkaian kegiatan yang ada dalam system dan menjadi satu kesatuan yang melibatkan jejaring dan administrasi.

Schober (2009:48) menyatakan semua system memerlukan serangkaian *input*, *process*, *output* dan *feedback* untuk mencapai tujuan. Semua system selalu mengalami perubahan dan pertukaran sebagai transformasi. System memiliki batasan kehidupan (*entropi*), system memiliki aturan (*regulasi*), system memiliki subsistem yang berjenjang (*hirarki*), system memiliki perbedaan (*diferensiasi*), system memiliki keterbukaan (*equifinality*), system memiliki keterkaitan dan saling ketergantungan (*interrelasi* dan *interdependensi*), system memiliki pengauatn yang menyeluruh (*holisme*) dan system memilik sasaran (orientasi).

System jejaring layanan dalam administrasi, dimana system menjadikan serangkaian kegiatan yang melibatkan sub system kebijakan, mekanisme, teknologi dan informasi. Keempat system jejaring ini sering diaplikasikan untuk aktivitas kerja organisasi dalam mencapai tujuannya.

System informasi layanan yang diterapkan dalam suatu organisasi bertumpu pada kegiatan layanan. Pada dasarnya system informasi yang diperoleh dari kegiatan layanan sangat berkaitan dengan tiga system yaitu system informasi manajemen, system informasi sumber daya manusia dan system informasi sarana dan prasarana. System informasi dalam kegiatan pelayanan public meliputi system informasi manajemen yang berkaitan dengan perencanaan, pelaksanaan, pengarahan, pengorganisasian dan pengendalian. Sistem informasi SDM meliputi SDM berdasarkan profesi yang disandang, system informasi sarana dan prasarana meliputi ketersediaan alat, perlengkapan dan gedung yang menunjang kegiatan pelayanan.

Memahami system jejaring dalam suatu organisasi, berdasarkan perkembangan dan kemajuan organisasi selalu ditandai dengan system jejaring teknologi. Ini merupakan serangkaian sumber akses untuk melakukan konektivitas *provider* dan *user* dalam suatu system teknologi berupa internet, hotspot, modem dan LAN (*Local area network*) yang dikelola melalui teknologi center yang memberikan konektivitas kepada public, organisasi.

Selain itu, kemitraan jejaring juga sangat penting dalam menunjang efektivitasnya pelayanan public yang tentunya berbasis kemanusiaan. Kemitraan menurut sudut pandang

administrasi public adalah sebuah tindakan yang melibatkan dua atau lebih individu, kelompok dan organisasi untuk melakukan berbagai kerjasama sesuai hasil komunikasi yang menghasilkan kesepakatan sesuai kepentingan dan model kerjasama yang diterapkan untuk mencapai tujuan. Kemitraan adalah terakumulasinya berbagai kepentingan untuk bekerjasama dan berkomunikasi untuk memperoleh manfaat dan keuntungan. Inti dari kemitraan adalah manfaat dan keuntungan yang diperoleh dari tindakan bermitra.

Menyoroti pentingnya jejaring kemitraan yang dilakukan oleh organisasi satu dengan organisasi lain dalam hal prospektif persaingan (kompetisi) dalam jejaring kemitraan. Persaingan menjadi penting dalam organisasi yang membentuk dan memiliki jejaring. Artinya semakin kompetitif dalam bersaing, semakin kuat jejaring yang dibangun baik bersifat jejaring multi level marketing yang telah membangun jejaring *top down* dan *botton up* sesuai dinamika persaingan. Dan ini sangat penting dalam pelayanan public yang semakin bervariasi, utamanya dalam memberikan kepuasan masyarakat sebagai haknya dalam pemerintahan.

Memahami pentingnya kemitraan jejaring, utamanya dalam peningkatan kualitas pelayanan public, maka keberadaan supervisor jejaring, operator jejaring, pengguna jejaring yang melakukan konektivitas antara satu organisasi melalui sebuah saluran untuk menghubungkan berbagai akses data dan informasi yang membentuk suatu kepentingan untuk bekerjasama.

Tentu tidak kalah pentingnya untuk membangun suatu organisasi tidak terlepas dari otonomi. Otonomi adalah kunci dari keberhasilan suatu organisasi dalam membangun segala potensi organisasi dalam mencapai tujuan. Organisasi adalah kekuasaan atau otonomi dalam mengelola potensi organisasi menjadi mandiri dan kuat menghadapi tantangan perubahan dan dinamika organisasi secara internal dan eksternal. Untuk memperkuat dan bertahan dalam dinamika organisasi, maka diperlukan otonomi.

Otonomi pada dasarnya adalah kewenangan yang diberikan kepada suatu organisasi dalam menata, memperbaharui dan memperbaiki sendi-sendi struktur organisasi menjadi kuat, berkembang dan maju. Melalui otonomi jejaring, organisasi mampu

melakukan hubungan, interaksi dan kerjasama untuk memperbaiki tata keorganisasian modern dalam mewujudkan tujuan organisasi. Otonomi jejaring sangat signifikan dalam menata konsep pelayanan public yang berbasis kemanusiaan dengan mengurangi panjangnya birokrasi dalam pelayanan public sehingga mampu memberikan kepuasan masyarakat yang membutuhkan pelayanan secepatnya.

Keberhasilan suatu organisasi selalu ditandai dengan kekuatan dari dalam organisasi berupa otonomi untuk membenahi dan melakukan perubahan sesuai tingkat aktivitas dan dinamika organisasi, termasuk aktivitas pelayanan public sebagai tugas utama organisasi pemerintahan sebagai aparatur pelayanan public. Semakin otonomi suatu organisasi, semakin kuat jejaring yang dimiliki. Jejaring memberikan aspek yang menguntungkan dalam mengubah paradigma dan paradox organisasi kurang mandiri menjadi organisasi yang kuat, tanggung dan memiliki kapabilitas dalam membangun organisasi yang *corporate, accountability, transparan, dan decentralization*.

Pentingnya otonomi jejaring memiliki perspektif yang mendukung paradigma *New Public Management* dan *New public service* sebagai suatu kemampuan mengembangkan *reinventing* organisasi. Andil otonomi jejaring akan memberikan akses terhadap pembaharuan sebuah paradigma tentang perspektif organisasi yang berbasis teknologi jejaring, data dan informasi untuk mewujudkan *New access administration* yang sesuai tata kelola, akuntabilitas, transparan, dan desentralisasi (Cornor, 2008:33)

Memahami pentingnya jejaring dalam pelayanan public, tidak terlepas dari upaya organisasi untuk mewujudkan organisasi yang efektif. Organisasi yang efektif pada prinsipnya adalah organisasi yang mampu mengembang peranan jejaring untuk mencapai tujuannya. Robbins (2004:57) menyatakan organisasi yang maju dan berkembang selalu menggunakan media jejaring untuk mewujudkan keefektifan organisasi. Antara jejaring dan keefektifan organisasi mempunyai hubungan yang signifikan dalam pencapaian sebuah tujuan. Semakin luas jejaring secara kuantitas dan kualitas semakin mendorong keefektifan organisasi terwujud.

Keefektifan organisasi sebagai perwujudan dari jejaring akan berdampak pada pelayanan public, dimana aparaturnya menjadikan organisasi sebagai sarana dalam mengembangkan tugas sebagai pelayanan public sehingga mampu menampilkan pelayanan berkualitas dan bisa diakses dengan mudah. Tentunya organisasi dan aparaturnya bersinergi dalam melaksanakan pelayanan public sehingga terbentuk pelayanan yang berkualitas.

## 2. Pelayanan Publik berbasis jejaring

Jejaring pelayanan public merupakan sebuah paradigma public yang mengantarkan terwujudnya kualitas pelayanan publik. Melalui jejaring terdapat sebuah system, kemitraan dan otonomi dalam rangka mewujudkan dan memenuhi tercapainya kualitas layanan. Keban (2005:148) menyatakan keberhasilan dari suatu organisasi dalam menyelenggarakan kegiatan pelayanan ditentukan oleh kualitas yang diberikan.

Organisasi dalam memberikan pelayanan public yang terbaik dinilai berdasarkan kualitas layanan yang ditunjukkan. Kemampuan suatu organisasi sebagai provider terhadap public atau *customer* dinilai berdasarkan kualitas layanan. Kualitas layanan memainkan peranan penting dalam menumbuhkan kepercayaan, nilai dan kepuasan layanan. Semakin terpenuhi kualitas layanan semakin besar andil jejaring dalam memberikan apresiasi tentang layanan.

Jejaring dalam sebuah pelayanan public menjadi salah satu factor yang mempengaruhi kepercayaan dan nilai kepuasan layanan. Pentingnya jejaring dalam menampilkan kualitas layanan publik yang merupakan salah satu indikasi terhadap tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Tjiptono (2008:88) menyatakan kualitas dapat dipahami sebagai suatu penilaian terhadap tujuh hal yaitu: (1) kualitas adalah kesesuaian dengan prasyarat/tuntutan, (2) kualitas adalah kecocokan penggunaan, (3) kualitas adalah perbaikan atau penyempurnaan keberlanjutan, (4) kualitas adalah bebas dari kerusakan, (5) kualitas adalah pemenuhan kebutuhan public setiap saat, (6) kualitas adalah melakukan segala sesuatu secara benar sejak awal, dan (7) kualitas adalah sesuatu yang bisa memuaskan pelanggan.

Menurut Zeithmal (2006:49) ada tiga karakteristik utama dari suatu layanan public yang berkualitas dalam prospektif jejaring layanan yaitu:

1. *Intangibility*; berarti layanan harus bersifat *performance* dari hasil suatu pengalaman yang obyektif, kebanyakan pelayanan ini tidak dapat dihitung, diukur, diraba atau dites sebelum disampaikan untuk menjamin kualitas.
2. *Heterogenity*; berarti pemakaian jasa atau klien, atau pelanggan yang memiliki kebutuhan yang sangat heterogen. Pelayanan ini cenderung memiliki kebutuhan prioritas yang berbeda, bervariasi berdasarkan prosedur dan waktu layanan.
3. *Inseparability*; berarti hasil suatu layanan yang tidak terpisahkan.

Mengetahui suatu kualitas layanan sangat berkaitan dengan aspek konsep terhadap pelayanan kepada public. Pelayanan yang berkualitas atau pelayanan prima berorientasi pada public tergantung pada kepuasan pelanggan. Ukuran keberhasilan penyajian dan implementasi pelayanan public yang berkualitas sebagai tuntutan masyarakat yang bervariasi tergantung pada kepuasan public yang dilayani artinya mampu memberikan pelayanan sesuai dengan apa yang diharapkan masyarakat yakni ketepatan, kemudahan dan mencapai hasil sesuai dengan keinginan masyarakat.

Begitu pentingnya tingkat kepuasan masyarakat akan pelayanan public sebagai perwujudan keseriusan pemerintah terhadap pelayanan public yang berkualitas menuju tata kelola pemerintahan yang baik. Maka Kepmen PAN Nomor 25 Tahun 2004 berisi langkah-langkah penyusunan Indeks Kepuasan masyarakat (IKM) menetapkan 14 unsur minimal yang harus ada untuk dasar pengukuran IKM dalam pelayanan public, sebagai berikut:

- 1) Prosedur pelayanan yaitu kemudahan tahapan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dilihat dari sisi kesederhanaan alur pelayanan.
- 2) Persyaratan pelayanan yaitu persyaratan teknis dan administrative yang diperlukan untuk mendapatkan pelayanan sesuai dengan jenis pelayanannya.
- 3) Kejelasan petugas pelayanan yaitu keberadaan dan kepastian petugas yang memberikan pelayanan (nama, jabatan serta kewenangan dan tanggung jawab)



- 4) Kedisiplinan petugas pelayanan yaitu kesungguhan petugas dalam memberikan pelayanan terutama terhadap konsistensi waktu kerja sesuai ketentuan yang berlaku.
- 5) Tanggungjawab petugas pelayanan yaitu kejelasan wewenang dan tanggungjawab dalam penyelenggaraan dan penyelesaian pelayanan kepada masyarakat.
- 6) Kemampuan petugas pelayanan yaitu tingkat keakhlian dan ketrampilan yang dimiliki petugas dalam memberikan/menyelesaikan pelayanan kepada masyarakat.
- 7) Kecepatan pelayanan yaitu target waktu pelayanan dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan oleh unit penyelenggara pelayanan.
- 8) Keadilan mendapatkan pelayanan, yaitu pelaksanaan pelayanan dengan tidak membedakan golongan/status masyarakat yang dilayani.
- 9) Kesopanan dan keramahan petugas, yaitu sikap dan perilaku petugas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara sopan dan ramah serta saling menghargai dan menghormati.
- 10) Kewajaran biaya pelayanan yaitu keterjangkauan masyarakat terhadap besarnya biaya yang ditetapkan oleh pelayanan.
- 11) Kepastian biaya pelayanan yaitu kesesuaian antara biaya yang dibayarkan dengan biaya yang ditetapkan.
- 12) Kepastian jadwal pelayanan yaitu pelaksanaan waktu pelayanan, sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan.
- 13) Kenyamanan lingkungan yaitu kondisi sarana dan prasarana pelayanan yang bersih, rapi dan teratur sehingga memberikan rasa nyaman kepada penerima pelayanan.
- 14) Keamanan pelayanan yaitu terjaminnya tingkat keamanan lingkungan unit penyelenggaraan pelayanan ataupun sarana yang digunakan.

Warella (2004:19) menguraikan beberapa kelengkapan untuk menjamin kualitas pelayanan bagi pelanggan sebagai berikut:

- 1) Standar pelayanan pelanggan berupa standar kualitas.
- 2) *Customer redress* yaitu usaha memberikan kompensasi pada pelanggan apabila standar pelayanan tidak tercapai, biasanya dalam bentuk uang.

- 3) *Quality guaranties* yaitu komitmen organisasi untuk mengembalikan uang pelanggan atau memberikan pelayanan baru secara bebas apabila pelanggan tidak merasa puas dengan pelayanan.
- 4) *Quality inspector* yaitu suatu tim yang terdiri dari pada professional maupun tokoh masyarakat yang memberikan pelayanan public dan memberikan rating terhadap kualitasnya dapat dilakukan secara anonim.
- 5) *Costumer complain system* yaitu memeriksa dan menganalisis keluhan pelanggan, memberikan respon yang sesuai dan menciptakan metode di mana organisasi belajar dari keluhan untuk meningkatkan pelayanan.
- 6) *Ombudsmen* yang membantu pelanggan memecahkan perselisihan dengan penyedia jasa serta mendapatkan pelayanan atau informasi yang diperlukan apabila mereka tidak puas dengan respon organisasi terhadap keluhan.

Kualitas layanan dalam perspektif Administrasi tidak terlepas dari teori segi tiga layanan yakni organisasi yang mampu memberikan kualitas layanan yang terbaik yaitu organisasi yang mampu memberikan pelayanan utama (*main service*), layanan berkualitas (*serqual*) dan layanan public baru (*new public service*). Maka upaya untuk meningkatkan kualitas layanan tidak terlepas dari eksistensi jejaring untuk menghubungkan antara kualitas layanan dan terwujudnya keefektifan organisasi.

Pelayanan public berbasis jejaring merupakan suatu inovasi pelayanan yang mampu mengembangkan sayap dalam upaya mempermudah pelayanan public yang menjadi kebutuhan dasar masyarakat sehingga menjadi bagian dari kesejahteraan masyarakat yang tentunya pelayanan public mengarah kepada pelayanan public berbasis kemanusiaan karena aktivitas manusia selalu berada pada nilai luhur dan peradaban yang tinggi dengan mengedepankan nilai kemanusiaan.

## **BAB. 9.**

### **INOVASI PELAYAN PUBLIK BERBASIS PRO-MISKIN**

Kemiskinan adalah kondisi deprivasi terhadap sumber - sumber pemenuhan pokok seperti sandang, papan, kesehatan dan pendidikan. Hal ini tentunya akan menjadi masalah besar bilamana pertumbuhan penduduk yang semakin besar dan tidak diikuti oleh pertumbuhan bahan kebutuhan pokok manusia sehingga pada akhirnya akan terjadi kemiskinan dan ini bisa menjadi kemiskinan terstruktur dan tentunya sudah sulit dipecahkan sehingga inilah menjadi masalah perkotaan yakni kemiskinan perkotaan, walaupun sudah banyak program tetapi tidak efektif dalam implementasinya, utamanya dalam menanggulangi kemiskinan, utamanya pelayanan public berbasis pro miskin.

Kemiskinan merupakan masalah kompleks, dan tidak lagi dipahami hanya sebatas ketidakmampuan ekonomi, tetapi juga kegagalan memenuhi hak dasar dan perbedaan perlakuan bagi seseorang atau sekelompok orang dalam menjalani kehidupan secara bermartabat. Hak-hak dasar yang diakui secara umum meliputi; terpenuhinya kebutuhan pangan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, perumahan, air bersih, pertanahan, sumber daya alam dan lingkungan hidup, rasa aman dari perlakuan ancaman tindak kekerasan dan hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan sehari-hari dalam kehidupan social politik, baik bagi perempuan maupun laki-laki.

Begitu kompleksnya masalah kemiskinan, sehingga dapat dilihat dari perkembangan data kemiskinan pada tahun 2005 yang dikutip dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional tahun 2004 – 2009 berdasarkan PP Nomor 7 Tahun 2005 yang menyebutkan bahwa persentase penduduk miskin pada tahun 2005 masih sekitar 16,6 persen atau 36,1 juta jiwa.

Pada era dewasa ini, masalah kemiskinan merupakan masalah yang sangat serius. Data tahun 1993, Bappenas mengemukakan bahwa jumlah desa dan penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan di Indonesia mencapai 27 juta jiwa (sekitar 15 % jumlah penduduk) dan tersebar di semua propinsi di Indonesia. Penduduk miskin yang sebesar itu dinyatakan masih mempunyai taraf pengeluarannya kurang dari Rp. 500,- perorang perhari. Data lain yang makin menyedihkan lagi adalah penduduk dengan pengeluaran di bawah

Rp. 1.000,- perorang perhari masih sekitar 120 juta orang atau sekitar 70 % dari seluruh bangsa Indonesia. ( Amsyari, 1995:205)

Memang masalah kemiskinan sangat dirasakan pada negara yang sedang berkembang termasuk Indonesia yang mayoritas beragama Islam. Implikasinya dapat melibatkan seluruh aspek kehidupan manusia, tetapi sering tidak disadari kehadirannya sebagai masalah. Kemiskinan adalah suatu yang nyata adanya terwujud sebagai hasil interaksi antara berbagai aspek yang ada dalam kehidupan manusia utamanya aspek social, budaya, ekonomi dan politik.

Mengatasi masalah kemiskinan dalam suatu Negara tidak bisa disamakan dengan cara mengatasi kemiskinan untuk orang perorang. Miskinnya penduduk bisa saja diatasi dengan sekedar mencari pekerjaan atau materi, namun banyaknya orang miskin dalam suatu Negara harus dikaitkan dengan metode pengelolaan Negara itu sebagai suatu system nasional. Tentunya Negara dan perangkatnya bertanggungjawab untuk memberikan pelayanan public dalam sebagai haknya sebagai warga Negara sehinggara keterpurukannya akan kembali sebagaimana layaknya.

Orang miskin mengalami *deprivation trap* yang terutama adalah kerentanan dan ketidakberdayaan. Kerentanan dan ketidakberdayaan yang dialami oleh orang miskin merupakan konstruksi social yang terjadi sebagai akibat struktur ekonomi, politik dan budaya. Apabila hal ini merupakan penyebab kemiskinan, maka program upaya pengentasan kemiskinan perlu ditunjang oleh perbaikan struktur. Tanpa ini, kebijakan pengentasan kemiskinan hanya menghasilkan hasil yang minimum. (Rais, 1999:224).

Terjadinya kemiskinan karena ketidakberdayaan masyarakat untuk keluar dari permasalahan kemiskinan yang dihadapinya. Karena itu, sebagai bentuk pelayanan public, maka pemberdayaan masyarakat dan peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah adalah sangat penting dikemukakan sebagai bagian terpenting dari berbagai strategi kebijakan yang dilaksanakan oleh daerah. Melalui strategi yang terencana dengan baik, pemberdayaan masyarakat tidak dilakukan hanya untuk memenuhi kebutuhan formal organisasi dan bersifat sporadic seolah-olah mempunyai tujuan nyata, tetapi substansinya hanya administrative.

Berbagai bentuk pelayanan public dengan regulasi kebijakan dan program pemerintah selama ini telah dilaksanakan dalam rangka menanggulangi kemiskinan di Indonesia, antara lain Inpres desa tertinggal (IDT), Bantuan langsung tunai (BLT), Program pengembangan kecamatan (PPK), Program Raskin dan subsidi BBM, Program penanggulangan kemiskinan Perkotaan (P2KP) kemudian dilanjutkan dengan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) mandiri perkotaan serta Bantuan langsung subsidi masyarakat (BLSM). Dalam tataran inilah, maka yang menarik adalah yang terbaru yakni PNPM mandiri perkotaan menjadi alternatif pilihan dari sekian banyak kebijakan penanggulangan kemiskinan di Indonesia karena ternyata kawasan perkotaan masih banyak juga masyarakat yang miskin yang memerlukan pelayanan public dari berbagai kebutuhan, dimana mereka sering termarginalkan oleh aparatur dalam masalah pelayanan public sehingga sering tidak terakses dalam pembinaan dan pemeliharaan kelompok miskin.

Memang penyebab utama kemiskinan adalah sikap mental para pelaku pembangunan yang negative dan pandangan-pandangan yang merugikan kelompok masyarakat tertentu dimana kondisi ini menyebabkan ketidakberdayaan masyarakat. Untuk itu perlu perubahan dari kondisi yang ada sekarang kearah yang lebih baik untuk mencapai kesejahteraan.

Sebagai upaya penanggulangan kemiskinan, PNPM Mandiri perkotaan melakukan intervensi proses pembelajaran masyarakat melalui penyadaran kritis agar bisa mengatasi permasalahan kemiskinan sampai kepada akarnya. Artinya inti dari intervensi PNPM mandiri perkotaan adalah membangun manusia yang mempunyai sikap mental positif sesuai dengan nilai-nilai luhur kemanusiaan dan membongkar paradigma yang merugikan lingkungan.

Untuk menjamin terlembagakannya nilai-nilai kemanusiaan dalam proses penanggulangan kemiskinan melalui pengorganisasian masyarakat, karenanya dibutuhkan motor penggerak atau pemimpin yang mempunyai sikap mental positif, artinya pemimpin tersebut haruslah merupakan representasi dari nilai-nilai kemanusiaan, sehingga keputusan yang menyangkut kepentingan public dilandasai oleh keadilan, utamanya dalam pelayanan publik. PNPM Mandiri perkotaan mengawali proses ini melalui pembangunan BKM (Badan Keswadayaan Masyarakat)/ LKM (Lembaga Keswadayaan Masyarakat)

## **1. Kemiskinan dan permasalahannya**

Kemiskinan dapat menunjuk pada kondisi individu, kelompok, maupun situasi kolektif masyarakat. Kemiskinan disebabkan oleh banyak factor. Suilit ditemukan bahwa kemiskinan hanya disebabkan oleh factor tunggal. Seseorang atau keluarga miskin bisa disebabkan oleh beberapa factor yang saling terkait satu sama lain, seperti mengalami kecacatan, memiliki pendidikan rendah, tidak memiliki modal atau ketrampilan untuk berusaha, tidak tersedianya kesempatan kerja, terkena PHK, tidak adanya jaminan social atau hidup di lokasi terpencil dengan sumber daya alam dan infrastruktur yang terbatas.

Kartasasmita (dalam Izza Mafruhah,2009) menegaskan bahwa kemiskinan paling tidak disebabkan oleh empat factor:

1. Rendahnya taraf pendidikan. Taraf pendidikan yang rendah mengakibatkan kemampuan pengembangan diri terbatas dan menyebabkan sempitnya lapangan kerja yang dapat dimasuki.
2. Rendahnya derajat kesehatan. Taraf kesehatan dan gizi yang rendah menyebabkan rendahnya daya tahan fisik, daya fikir dan rendahnya prakarsa.
3. Terbatasnya lapangan kerja. Keadaan kemiskinan karena kondisi pendidikan diperberat oleh terbatasnya lapangan pekerjaan. Selama ada lapangan kerja atau kegiatan usaha, selama itu pula ada harapan untuk memutuskan lingkaran kemiskinan.
4. Kondisi keterisolasian. Banyak penduduk miskin, secara ekonomi tidak berdaya karena terpencil dan terisolasi. Mereka hidup terpencil sehingga sulit atau tidak dapat terjangkau oleh pelayanan pendidikan, kesehatan dan gerak kemajuan yang dinikmati masyarakat lainnya.

Munculnya kemiskinan berkaitan dengan budaya yang hidup dalam masyarakat, ketidakadilan dalam pemilihan factor produksi dan penggunaan model pendekatan pembangunan yang dianut oleh suatu Negara. Robert Chambers (1983) menegaskan bahwa factor penyebab terjadinya kemiskinan adalah lilitan kemiskinan, hilangnya hak atau kekayaan yang sukar untuk kembali, mungkin disebabkan desakan kebutuhan yang melampaui ambang batas kekuatannya, misalnya pengeluaran yang sudah diperhitungkan sebelumnya, namun jumlahnya sangat besar. Lazimnya kebutuhan yang mendorong

seseorang yang terlilit kemiskinan, berkaitan dengan lima hal; kewajiban adat, musibah, ketidakmampuan fisik, pengeluaran tidak produktif dan pemerasan.

Masyarakat miskin sesuai karakteristiknya, umumnya lemah dalam kemampuan berusaha dan terbatas aksesnya pada kegiatan ekonomi, sehingga semakin tertinggal jauh dari masyarakat lainnya yang mempunyai potensi lebih tinggi.

Supritna (1997) mengemukakan lima karakteristik penduduk miskin, yaitu:

1. Tidak memiliki factor produksi sendiri,
2. Tidak mempunyai kemungkinan untuk memperoleh asset produksi dengan kekuatan sendiri.
3. Tingkat pendidikan pada umumnya rendah
4. Banyak diantara mereka tidak mempunyai fasilitas, dan
5. Diantara mereka berusia relative mudah dan tidak mempunyai ketrampilan atau pendidikan yang memadai.

Pemahaman terhadap karakteristik kemiskinan dimaksudkan agar dapat pula mengetahui strategi program yang relevan dengan upaya penanggulangan kemiskinan tersebut. Kemiskinan sebagai suatu kondisi dalam realitas yang melilit manusia dan seolah tak kunjung usai, entah kapan berakhirnya.

Pada prinsipnya bahwa factor penyebab terjadinya kemiskinan adalah adanya factor internal berupa kebutuhan yang segera harus terpenuhi, namun tidak memiliki kemampuan yang cukup dalam berusaha mengelola sumber daya yang dimiliki (ketrampilan tidak memadai, tingkat pendidikan yang minim dan lain-lain). Factor eksternal berupa bencana alam seperti halnya krisis ekonomi ini, serta tidak adanya pemihakan berupa kebijakan yang memberikan kesempatan dan peluang bagi masyarakat miskin.

Sebab terjadinya kemiskinan, paling tidak ada dua macam teori yang dipergunakan untuk menjelaskan akar kemiskinan yaitu teori marginalisasi dan teori ketergantungan. Dalam teori marginalisasi, kemiskinan dianggap sebagai akibat dari tabiat, apatis, fatalism, tergantung, rendah diri, pemboros dan konsumtif serta kurang berjiwa wiraswasta.

Masalah sosial perkotaan merupakan masalah krusial yang banyak melanda perkotaan adalah kemiskinan, dimana wilayah terbuka oleh adanya urbanisasi

mengakibatkan masalah ini susah dibendung, tetapi secara sistimatis tetap dilakukan dengan kebijakan program penanggulangan kemiskinan perkotaan dengan salah satu program yakni program nasional pemberdayaan masyarakat (PNPM) mandiri perkotaan.

Memang kemiskinan absolute di Negara berkembang seperti Indonesia menurut Izza Mafruhah (2009) sulit untuk dihilangkan, terutama disebabkan oleh berapa factor sebagai berikut:

1. laju pertumbuhan ekonomi secara makro yang lambat. Dengan laju pertumbuhan ekonomi yang lambat, maka peluang kerja tidak bisa tumbuh dengan cepat sehingga penyerapan tenaga kerja juga lambat. Hal ini mempunyai konsekuensi kesempatan masyarakat untuk keluar dari kemiskinan. Di banyak Negara yang sedang berkembang termasuk Indonesia, lambatnya pertumbuhan ini ditambah dengan keputusan politik yang lebih menguntungkan kelompok ekonomi kuat. Pertumbuhan ekonomi dengan system *trickle down effect* juga menyebabkan ketimpangan dalam masyarakat semakin tinggi.
2. Pola pertumbuhan yang kurang bersahabat dengan masyarakat miskin. Kebijakan yang diterapkan pemerintah cenderung *urban biased*, kebijakan ini kurang menguntungkan bagi petani dan masyarakat pedesaan yang masih kurang dalam menangkap kebijakan dengan alih teknologi.
3. Kegagalan pemerintah dalam menciptakan peluang kerja.

Pendekatan pembangunan yang berpusat pada rakyat sangat relevan sebagai paradigma kebijakan desentralisasi dalam penanganan masalah social termasuk masalah kemiskinan. Pendekatan ini menyadari tentang betapa pentingnya kapasitas masyarakat untuk meningkatkan kemandirian dan kekuatan internal melalui kesanggupan untuk melakukan *control internal* atas sumber daya materi dan non material.

Upaya penanggulangan kemiskinan telah banyak, namun diakui bahwa secara nasional telah dilaksanakan melalui program jaring pengaman social (JPS) atau *social safety net* (SSN) dan program kompensasi (CP) yang dipadu dengan program penanggulangan kemiskinan. Pada prinsipnya program JPS bertujuan untuk membantu penduduk miskin agar tidak menjadi miskin dan terpuruk, serta dapat hidup layak sebagai inovasi social.



Sementara itu, program kompensasi bersifat jangka pendek dan bertujuan untuk menolong penduduk yang secara langsung terkena dampak kebijakan penyesuaian structural ekonomi. Upaya lain untuk menanggulangi kemiskinan adalah partisipasi aktif seluruh masyarakat melalui sebuah gerakan yang massif. Gerakan ini dilakukan untuk menghilangkan kesan bahwa upaya penanggulangan kemiskinan hanya merupakan tanggung jawab pemerintah. Partisipasi aktif masyarakat juga menunjukkan bahwa mereka memiliki empati yang dalam yang dibangun dengan prinsip silih asih, silih asuh, silih asah.

Sebagai upaya kongkrit diimplementasikan kebijakan PNPM mandiri perkotaan yang secara substantive menggugah partisipasi aktif masyarakat dalam ikut serta dalam gerakan penanggulangan kemiskinan.

PNPM mandiri perkotaan merupakan program pemberdayaan masyarakat untuk memecahkan masalah kemiskinan yang merupakan pengembangan dari P2KP (program penanggulangan kemiskinan perkotaan). Pemecahan masalah yang dilakukan PNPM mandiri perkotaan tentu saja berdasarkan masalah yang sudah dianalisa sebelumnya. Dalam proses menemukan penyebab kemiskinan dan akar masalah, kita temukan penyebab kemiskinan pada dasarnya merupakan akibat dari sikap mental para pelaku pembangunan yang negative dan pandangan yang merugikan kelompok masyarakat tertentu (warga miskin)

Kepedulian, sikap mau berbagi, keikhlasan menjadi landasan untuk membangun kebersamaan (solidaritas social) yang menjadi control/landasan dari terciptanya ikatan-ikatan yang didasarkan saling percaya (modal social). Dengan demikian sikap mental dan pola pikir menjadi bagian PNPM mandiri perkotaan berupaya menanggulangi kemiskinan dengan konsep pemberdayaan masyarakat

Masalah kemiskinan menjadi tantangan utama bagi negara-negara khususnya di benua Asia Afrika, sebagaimana ditegaskan dalam pandangan beberapa kepala negara pada Konferensi KTT Asia Afrika tanggal 22 – 23 April 2005 di Bandung, Diantaranya Presiden Indonesia Susilo Bambang Yudoyono yang mengatakan:

1. Permasalahan utama yang dihadapi Negara-negara di Asia Afrika (AA) adalah bagaimana memerangi kemiskinan. Hal inilah yang akan menjadi inti perjuangan selanjutnya bangsa-bangsa Asia Afrika, yang upaya selanjutnya membutuhkan sebuah

tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*) dan kemitraan yang strategis diantara kedua benua.

2. Afrika adalah satu-satunya benua yang tingkat kemiskinannya terus meningkat, dimana 40 persen warga di sub-Sahara hidup dengan penghasilan dibawah satu dollar AS per hari. Asia juga masih memiliki sejumlah kawasan dimana warganya hidup dengan tingkat kemiskiskinan yang eksterem.
3. Jutaan warga di kedua Benua ini tak memiliki akses terhadap air bersih, pendidikan yang layak, dan pelayanan kesehatan.
4. Konflik bersenjata telah merenggut banyak korban banyak korban jiwa dan menghambat pembangunan dan pertumbuhan nasional di kedua benua.
5. Perjuangan negara Asia Afrika yang di tahun 1955 dititikbertkan pada perjuangan kemerdekaan, di tahun 2005 Asia Afrika harus melangkah ke tahap berikutnya, yaitu perjuangan bagi martabat manusia, bahwa tidak boleh ada seorangpun di benua Asia Afrika meninggal karena terlalu miskin untuk bertahan hidup, perjuangan ini dinamakan upaya mewujudkan tata pemerintahan :yang baik (*Good governance*) sebagai suatu perjuangan yang tidak mudah dibandingkan dengan perjuangan merebut kemerdekaan. *Good governance*-lah yang akan benar-benar membebaskan Asia Afrika dan melecut potensi yang dimilkinya.
6. Untuk mengakselerasikan keyakinan tersebut, maka Asia Afrika telah sepakat membangun kemitraan strategis yang akan mengikat kedua benua dalam cara yang lebih dinamis, pragmatis, dan melihat kedepan.
7. Kemitraan strategis itu harus mencakup tiga area kerjasama yang luas: (a) solidaritas politik, (b) kerja sama ekonomi, dan (c) hubungan sosiokultural

Dengan menggunakan perspektif yang lebih luas lagi David Cox (dalam Suharto,2009:18) membagi kemiskinan ke dalam beberapa dimensi penyebab kemiskinan, sebagai berikut :

1. Kemiskinan yang diakibatkan globalisasi. Globalisasi melahirkan negara pemenang dan negara kalah. Pemenang umumnya adalah negara-negara maju. Sedangkan negara berkembang seringkali terpinggirkan oleh persaingan dan pasar bebas yang merupakan prasyarat globalisasi.

2. Kemiskinan yang berkaitan dengan pembangunan. Kemiskinan subsisten (kemiskinan akibat rendahnya pembangunan), kemiskinan akibat peminggiran pedesaan dalam proses pembangunan), kemiskinan perkotaan (kemiskinan yang disebabkan oleh hakekat dan kecepatan pertumbuhan perkotaan).
3. Kemiskinan sosial. Kemiskinan yang dialami oleh perempuan, anak-anak, dan kelompok minoritas akibat kondisi sosial yang tidak menguntungkan mereka, seperti bias jender, diskriminasi atau eksploitasi ekonomi.
4. Kemiskinan konsekuensial. kemiskinan yang terjadi akibat kejadian-kejadian lain atau faktor-faktor eksternal di luar miskin, seperti konflik, bencana alam, kerusakan lingkungan dan tingginya jumlah penduduk.

Selanjutnya Kartasmita (2004) menegaskan bahwa kemiskinan paling tidak disebabkan oleh empat faktor:

1. Rendahnya taraf pendidikan. Taraf pendidikan yang rendah mengakibatkan kemampuan pengembangan diri terbatas dan menyebabkan sempitnya lapangan kerja yang dapat dimasuki.
2. Rendahnya derajat kesehatan. Taraf kesehatan dan gizi yang rendah menyebabkan rendahnya daya tahan fisik, daya pikir, dan rendahnya prakarsa.
3. Terbatasnya lapangan kerja. Keadaan kemiskinan karena kondisi pendidikan diperberat oleh terbatasnya lapangan pekerjaan. Selama ada lapangan kerja atau kegiatan usaha, selama itu pula ada harapan untuk memutuskan lingkaran kemiskinan.
4. Kondisi keterisolasian. Banyak penduduk miskin, secara ekonomi tidak berdaya karena terpencil dan terisolasi. mereka hidup terpencil sehingga sulit atau tidak dapat terjangkau oleh pelayanan pendidikan, kesehatan dan gerak kemajuan yang dinikmati masyarakat lainnya.

Tidak sedikit penjelasan mengenai sebab-sebab kemiskinan. Kemiskinan massal yang terjadi di banyak Negara yang baru saja merdeka setelah perang Dunia II memfokuskan pada keterbelakangan dari perekonomian Negara tersebut sebagai akar masalahnya. Penduduk Negara tersebut miskin menurut Kuncoro (1997) karena

ketergantungan diri dari sector pertanian yang subsistem, metode produksi yang tradisional, yang seringkali dibarengi dengan sikap apatis terhadap lingkungan

Sharp (dalam Kuncoro,1997), mengidentifikasi penyebab kemiskinan dipandang dari sisi ekonomi sebagai berikut:

1. Secara mikro, kemiskinan muncul karena adanya ketidaksamaan pola kepemilikan sumberdaya yang menimbulkan distribusi pendapatan yang timpang. Penduduk miskin hanya memiliki sumberdaya dalam jumlah terbatas dan kualitasnya rendah.
2. Kemiskinan muncul akibat perbedaan dalam kualitas sumber daya manusia. Kualitas sumber daya manusia yang rendah berarti produktivitasnya rendah, yang pada gilirannya upahnya rendah. Rendahnya kualitas sumberdaya manusia ini karena rendahnya pendidikan, nasib yang kurang beruntung, adanya diskriminasi, atau Karena keturunan.
3. Kemiskinan muncul akibat perbedaan akses dalam modal.

Ketiga penyebab kemiskinan ini bermuara pada teori lingkaran setan kemiskinan (*vicious circle of poverty*) yang dikemukakan Nurkse (dalam Kuncoro,1997):

1. Adanya keterbelakangan, ketidaksempurnaan pasar, dan kurangnya modal menyebabkan rendahnya produktivitas.
2. Rendahnya produktivitasnya mengakibatkan rendahnya pendapatan yang mereka terima.
3. Rendahnya pendapatan akan berimplikasi pada rendahnya tabungan dan investasi
4. Rendahnya investasi berakibat pada keterbelakangan, dan seterusnya.

Dari uraian tersebut diatas menunjukkan bahwa factor penyebab terjadinya kemiskinan adalah adanya factor internal berupa kebutuhan yang segera harus terpenuhi, namun tidak memiliki kemampuan yang cukup dalam berusaha mengelola sumber daya yang dimiliki (ketrampilan tidak memadai, tingkat pendidikan yang minim dan lain-lain. Factor eksternal berupa bencana alam seperti halnya krisis ekonomi ini, serta tidak adanya pemihakan berupa kebijakan yang memberikan kesempatan dan peluang bagi masyarakat miskin.

Meskipun banyak pendapat yang dikemukakan oleh para ahli sehubungan dengan sebab-sebab terjadinya kemiskinan, paling tidak ada dua macam teori yang lazim

dipergunakan untuk menjelaskan akar kemiskinan yaitu teori marginalisasi dan teori ketergantungan. Teori marginalisasi, kemiskinan dianggap sebagai akibat dari tabiat, apatis, fatalisme, tergantung, rendah diri, pemboros dan konsumtif serta kurang berjiwa wiraswasta.

Masyarakat miskin sesuai karakteristik, umumnya lemah dalam kemampuan berusaha dan terbatas aksesnya pada kegiatan ekonomi, sehingga semakin tertinggal jauh dari masyarakat lainnya yang mempunyai potensi lebih tinggi.

Sementara itu, Sumodingrat (1999) mendeskripsikan berbagai cara pengukuran kemiskinan dengan standar yang berbeda-beda, dengan tetap memperhatikan dua kategori tingkat kemiskinan, sebagai berikut:

1. Kemiskinan absolute adalah suatu kondisi dimana tingkat pendapatan seseorang tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan pokoknya seperti pangan, sandang, papan, kesehatan dan pendidikan.
2. Kemiskinan relative adalah perhitungan kemiskinan berdasarkan proporsi distribusi pendapatan dalam suatu daerah. Kemiskinan jenis ini dikatakan relative karena berkaitan dengan distribusi pendapatan antar lapisan social.

Pemahaman terhadap karakteristik kemiskinan dimaksudkan agar dapat pula mengetahui strategi program yang relevan dengan upaya penanggulangan kemiskinan tersebut. Kemiskinan sebagai suatu kondisi dalam realitas yang melilit manusia dan seolah tak kunjung usai, entah kapan berakhirnya.

Strategi penanggulangan kemiskinan merupakan hal yang sangat prinsipil sehingga membutuhkan pemikiran yang komprehensif sehingga kebijakan yang diambil diharapkan dapat mengurangi sekaligus menghilangkan kemiskinan yang melanda masyarakat.

Memang kemiskinan absolute di Negara yang berkembang termasuk Indonesia menurut Izza Mafruhah (2009) sulit untuk dihilangkan, terutama disebabkan oleh beberapa factor sebagai berikut:

1. Laju pertumbuhan ekonomi secara makro yang lambat. Dengan laju pertumbuhan ekonomi yang lambat, maka peluang kerja tidak bisa tumbuh dengan cepat sehingga penyerapan tenaga kerja juga lambat. Hal ini mempunyai konsekuensi kesempatan

masyarakat untuk keluar dari kemiskinan juga sempit. Di banyak Negara yang sedang berkembang termasuk Indonesia, lambatnya pertumbuhan ini ditambah dengan keputusan politik yang lebih menguntungkan kelompok ekonomi kuat. Pertumbuhan ekonomi dengan system *trickle down effect* juga menyebabkan ketimpangan dalam masyarakat semakin tinggi.

2. Pola pertumbuhan yang kurang bersahabat dengan masyarakat miskin. Kebijakan-kebijakan yang diterapkan pemerintah cenderung *urban biased*, kebijakan ini kurang menguntungkan bagi petani dan masyarakat pedesaan yang masih kurang dalam menangkap kebijakan dengan alih teknologi.
3. Kegagalan pemerintah dalam menciptakan peluang kerja. Dalam pembangunan pilihan efisiensi dengan mengandalkan padat modal melalui pemanfaatan mesin-mesin dengan teknologi tinggi secara nyata bertentangan dengan pemerataan kesempatan kerja yang seharusnya bersifat padat karya. Mekanisme pasar yang digagas untuk pertumbuhan ekonomi secara cepat ini sering tidak mampu menyediakan barang-barang public yang merupakan kebutuhan dasar (*Basic needs*) seperti pendidikan, kesehatan, dan prasarana dasar yang lain.

Sehubungan dengan permasalahan kemiskinan, Paul Polak (2008) mengemukakan sebelas langkah untuk memecahkan masalah termasuk masalah kemiskinan dengan pelayanan public berbasis pro miskin:

1. *Go to where the action is* (lakukan ditempat yang tepat)
2. *Talk to the people who have the problem and listen to what they say* (bicarakan dengan masyarakat yang bermasalah dan dengarkan apa kata mereka)
3. *Learn everything you can about the problem's specific context think big and act big* (pelajarilah masalah secara spesifik, berpikir dan bertindaklah sebaik mungkin).
4. *Think like a child* (berpikir seperti anak)
5. *See and do the obvious* (lihat dan lakukan dengan jelas)
6. *If somebody has already invented it, you don't need to do so again* (jika sudah ada yang pernah melakukannya tidak perlu dilakukan lagi)
7. *Make sure your approach has positive measurable impacts that can be brought to scale. Make sure it can reach at least a million people and make their lives*

*measurably better* (perjelas bahwa pendekatan anda memiliki dampak positif yang dapat diukur, setidaknya bagi satu juta orang dan membuat hidup mereka dapat diukur perbaikannya).

8. *Design to specific cost and price targets* (rancanglah target harga dan biaya yang specific)
9. *Follow practical three-year plans* (ikuti langkah praktis rencana tiga tahunan)
10. *Continue to learn from your customers* (teruslah belajar dari pelanggan anda)
11. *Stay positive: don't be distracted by what other people think* (bersikap positif, jangan terganggu dengan apa yang dipikirkan oleh orang lain).

Pendekatan pembangunan yang berpusat pada rakyat sangat relevan sebagai paradigma kebijakan desentralisasi dalam penanganan masalah social termasuk masalah kemiskinan. Pendekatan ini menyadari tentang betapa pentingnya kapasitas masyarakat untuk meningkatkan kemandirian dan kekuatan internal melalui kesanggupan untuk melakukan control internal atas sumber daya materi non material.

Memang diakui bahwa upaya penanggulangan kemiskinan secara nasional telah dilaksanakan melalui program jaring pengaman social (JPS) atau *Social safety net* (SSN) dan program kompensasi (CP) yang dipadu dengan program penanggulangan kemiskinan atau *Poverty Alleviation* (PA) serta yang sekarang dikembangkan lagi program pemberdayaan masyarakat perkotaan melalui PNPM-Mandiri.

Pada prinsipnya, program JPS bertujuan untuk membantu penduduk miskin agar tidak menjadi semakin miskin dan terpuruk, serta agar dapat hidup layak sebagai inovasi social, JPS sudah mulai diterapkan pada awal 1880-an ketika pemerintahan Otto Von Bismark di Jerman dan David Lloyd George di Inggris melembagakan system perlindungan dan jaminan social (*social security*). Untuk selanjutnya, program ini diikuti oleh Amerika Serikat yang mulai diluncurkan pada 1980-an (Asna Aneta dalam Yustika, 1998). Adapun JPS masuk ke Indonesia ke dalam paket program strategi penyesuaian structural atau *Structure adjustment programme* (SAP) yang disodorkan oleh lembaga Internasional seperti *international Monetary Fund* (IMF) dan *The World Bank* berbarengan dengan pinjaman yang akan dikucurkan.

Sementara itu, program kompensasi (*Compensatory Programme*) bersifat jangka pendek dan bertujuan untuk menolong penduduk yang secara langsung terkena dampak kebijakan penyesuaian struktural ekonomi (*economic structural adjustment*). Kebijakan yang berlangsung secara bersamaan ini juga menimbulkan eksekusi bagi para pekerja yang terkena pemutusan hubungan kerja (Haryono, 1998). Adapun program penanggulangan kemiskinan merupakan program intervensi pembangunan jangka panjang yang dilakukan secara berkesinambungan oleh pemerintah dan masyarakat.

Upaya lain untuk menanggulangi masalah kemiskinan adalah partisipasi aktif seluruh masyarakat melalui sebuah gerakan yang massif. Gerakan ini dilakukan untuk menghilangkan kesan bahwa upaya penanggulangan kemiskinan hanya merupakan tanggung jawab pemerintah. Partisipasi aktif masyarakat juga menunjukkan bahwa mereka memiliki empati yang dalam dengan dibangun dari prinsip silih asih, silih asuh dan silih asah. Kepedulian pemerintah dalam penanggulangan dapat dilihat melalui program Gerakan Terpadu Penanggulangan Kemiskinan (Gardu Taskin) yang dicanangkan pemerintah sejak 1998. Gardu Taskin merupakan upaya penanggulangan kemiskinan yang terpadu dan menyeluruh yang dilakukan pemerintah, swasta, lembaga swadaya masyarakat (NGO), dan organisasi masyarakat, masyarakat luas, serta keluarga miskin itu sendiri. Sebagai upaya kongkrit adalah program PNPM mandiri perkotaan yang secara substantif menggugah partisipasi aktif masyarakat dalam ikut serta dalam gerakan penanggulangan kemiskinan.

Sehubungan dengan peran pemerintah dalam setiap program pembangunan yang bersentuhan dengan kepentingan publik itu, ditegaskan bahwa program pemberdayaan masyarakat dirancang oleh pemerintah untuk memecahkan tiga masalah utama pembangunan yakni pengangguran, ketimpangan, dan pengentasan kemiskinan. Upaya pengentasan kemiskinan yang dianjurkan menurut kebijaksanaan pemberdayaan masyarakat tak lain adalah kebijaksanaan memberi ruang gerak, fasilitas publik dan kesempatan-kesempatan yang kondusif bagi maraknya kemampuan dan kemungkinan kelompok masyarakat miskin untuk mengatasi masalah mereka sendiri dan tidak untuk menekan dan mendesak mereka ke pinggir atau posisi ketergantungan.



Sementara itu, Supriatna (2000) mengemukakan tiga strategi dasar program yang bertujuan untuk membantu penduduk miskin yakni :

1. Bantuan disalurkan ke tempat dimana mayoritas orang miskin hidup, melalui program pembangunan desa terpadu atau proyek produksi pelayanan yang berorientasi pada penduduk desa.
2. Bantuan dipusatkan untuk mengatasi cacat standar kehidupan orang-orang miskin melalui program kebutuhan dasar manusia.
3. Bantuan dipusatkan pada kelompok yang mempunyai ciri sosio ekonomi yang sama yang mendorong atau mempertahankan mereka untuk terus berkubang di dalam lingkaran kemiskinan melalui proyek yang dirancang bagi masyarakat tertentu.

Kemiskinan merupakan permasalahan klasik yang selalu muncul dalam kehidupan masyarakat. Masalah distribusi pendapatan, kemiskinan dan pengangguran adalah masalah yang paling mudah disulut dan merebak pada permasalahan yang lain, karena itu harus diwaspadai agar tidak menimbulkan gejolak social lainnya dalam kehidupan kemasyarakatan.

## **2. Pemberdayaan Masyarakat Miskin sebagai bentuk pelayanan public berbasis pro-miskin**

Peran birokrasi pemerintahan dalam upaya menyukseskan program penanggulangan kemiskinan, khususnya kebijakan program penanggulangan kemiskinan perkotaan yakni PNPM-mandiri perkotaan memiliki kedudukan yang strategis dan menentukan kelancaran serta kesinambungan program tersebut. Peran birokrasi pemerintahan hingga ke tingkat kelurahan yang mempunyai akses langsung selaku penanggungjawab, pelaksana, dan pendamping (fasilitator), harus mampu merangsang tumbuhnya *development creativity and motivating* di masyarakat.

Masalah kemiskinan berkaitan erat dengan masalah sumber daya manusia, tingkat pendidikan, dan strategi pembangunan menuju kesejahteraan masyarakat. Menurut teori perubahan social, peningkatan mutu sumberdaya manusia sangat relevan dengan pendidikan dalam rangka pembangunan system social dengan sudut pandang yang berlainan, baik secara makro maupun mikro, antara lain pandangan teori modernisasi dari struktur fungsional, *human capital*, ketergantungan, konflik, dan sikap skeptis

Pemberdayaan masyarakat miskin sebagai bentuk pelayanan public berbasis pro-miskin dilakukan dengan memperhatikan karakteristik pokok pendekatan pembangunan yang berpusat pada manusia, sebagaimana dikemukakan oleh Korten (dalam Supriatna, 1997) sebagai berikut:

1. Keputusan dan inisiatif yang memenuhi kebutuhan rakyat dibuat di tingkat local, yang di dalamnya rakyat memiliki identitas dan peran yang dilakukan sebagai partisipasi aktif.
2. Focus utama pembangunan adalah memperkuat kemampuan rakyat miskin dalam mengawasi dan mengarahkan asset-asset guna memenuhi kebutuhan yang khas menurut daerah mereka sendiri.
3. Pendekatan ini mempunyai toleransi terhadap perbedaan dan karenanya mengakui arti penting pilihan nilai individual dan pembuatan keputusan yang terdistribusi.
4. Dalam melaksanakan pembangunan, pendekatan ini menekankan pada proses *social learning* yang didalamnya ada interaksi-kolaborasi antara birokrasi dan komunitas, mulai dari proses perencanaan sampai evaluasi proyek atas dasar saling belajar.
5. Budaya kelembagaan yang ditandai oleh adanya organisasi yang biasa mengatur diri dan lebih terdistribusi, yang berarti pula menandai adanya unit-unit local yang mampu mengelola diri, terintegrasi satu sama lain guna memberikan umpan balik pelaksanaan yang cepat dan kaya kepada semua tingkat organisasi yang membantu tindakan koreksi diri, dengan demikian, keseimbangan yang lebih baik antara struktur vertical dan horizontal dapat terwujud.
6. Proses pembentukan jaringan koalisi dan komunikasi antara birokrasi dan lembaga local (LSM), satuan organisasi tradisional yang mandiri, merupakan bagian integral dari pendekatan ini, baik untuk meningkatkan kemampuan mereka dalam mengidentifikasi dan mengelola berbagai sumber, maupun untuk menjaga keseimbangan antara struktur vertical dan horizontal.

Pemberdayaan atau pembangunan masyarakat sebagai bagian integral dari pembangunan nasional dan pembangunan lainnya yang dilaksanakan oleh negara-negara berkembang, cukup bervariasi. Ini terjadi karena adanya batasan-batasan budaya dan terkait

dengan konteks social yang berkembang dalam kehidupan masyarakat.juga mempunyai dasar pertimbangan yang bersifat multidimensional, seperti kesejahteraan harus lebih diutamakan, pembangunan selalu membawa efek sosial, misalnya kemiskinan, ketimpangan, pengangguran, dan kebodohan sebagai dampak dari ketidakseimbangan pembangunan social.

Proses pemberdayaan masyarakat sekaligus juga memberdayakan organisasi masyarakat, maka menurut Roesmidi dan Riza Risianti (2006) perlu dilakukan melalui pendekatan sebagai berikut:

1. Pendekatan kemanusiaan, walaupun tidak memberdayakan masyarakat sebagai kelompok sasarannya, akan tetapi dapat memberdayakan organisasi masyarakat (BKM/LPM) itu sendiri. Tujuan pendekatan ini adalah membantu secara spontan dan sukarela kelompok masyarakat tertentu yang membutuhkan bantuan karena musibah atau kurang beruntung.
2. Pendekatan pengembangan masyarakat bertujuan mengembangkan, memandirikan, dan menswadayakan masyarakat.
3. Pendekatan pemberdayaan rakyat bertujuan untuk memperkuat posisi tawar masyarakat lapisan bawah terhadap kekuatan-kekuatan penekan di segala bidang dan sector kehidupan.

Masyarakat yang perlu diberdayakan adalah masyarakat lapisan bawah, pinggiran dan pedesaan karena tercermin adanya kelemahan dan kekurangan dalam keswadayaan, kemandirian, partisipasi, solidaritas social, ketrampilan, sikap kritis, rendahnya mutu hidup dan taraf hidup. Oleh karena itulah dibutuhkan upaya pengembangan partisipasi masyarakat dalam pembangunan.

Penanggulangan kemiskinan dengan menitikberatkan pada pemberdayaan masyarakat sebagai pendekatan dalam tahapan implementasi kebijakan, merupakan wujud komitmen pemerintah dalam merelisasikan kesejahteraan social bagi masyarakat. Program nasional pemberdayaan masyarakat (PNPM) mandiri perkotaan merupakan salah satu kebijakan pemerintah dalam upaya menanggulangi kemiskinan perkotaan di Indonesia.

Pada kegiatan PNPM mandiri perkotaan yang dilaksanakan oleh BKM (Badan keswadayaan masyarakat) dengan mendorong dan dikuatkan untuk dapat mengorganisir

diri, termasuk menentukan sendiri kegiatan pembangunan daerahnya secara musyawarah sesuai dengan kebutuhannya.

Seluruh proses kegiatan dalam PNPM-mandiri pada hakekatnya memiliki dua dimensi, yaitu:

1. Memberikan wewenang dan kepercayaan kepada masyarakat untuk menentukan sendiri kebutuhannya, merencanakan dan mengambil keputusan secara terbuka dan penuh tanggungjawab
2. Menyediakan dukungan lingkungan yang kondusif untuk mewujudkan peran masyarakat dalam pembangunan, khususnya dalam upaya peningkatan kesejahteraan mereka.

Secara umum tujuan PNPM-mandiri perkotaan adalah mempercepat penanggulangan kemiskinan berdasarkan pengembangan kemandirian masyarakat melalui peningkatan kapasitas masyarakat dan kelembagaan dalam penyelenggaraan pembangunan serta peningkatan penyediaan sarana dan prasarana social ekonomi dan lingkungan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

PNPM- mandiri perkotaan merupakan program pemberdayaan masyarakat untuk memecahkan masalah kemiskinan. Yang merupakan pengembangan dari P2KP (program penanggulangan kemiskinan di perkotaan). Pemecahan masalah yang dilakukan oleh PNPM mandiri perkotaan tentu saja berdasarkan masalah yang sudah dianalisa sebelumnya.

Program ini juga berupaya pada penanggulangan kemiskinan, melakukan pendampingan proses pembelajaran masyarakat melalui penyadaran kritis agar dapat memecahkan masalah sendiri. Proses perubahan yang diharapkan terjadi adalah dari kondisi masyarakat yang tidak berdaya, menjadi mandiri dan pada satu saat akan menjadi masyarakat madani.

Masyarakat yang berdaya, warga miskin dan perempuan, harus dimampukan dengan memberikan pengetahuan, meningkatkan ketrampilan, mendapat sumber daya dan merubah pola pikir mereka sehingga menjadi masyarakat yang berdaya melalui proses pemberdayaan. Di lain pihak kelompok yang selama ini mempunyai sumber kekuasaan tadi

( kelompok dominan) harus mau membagikan pengetahuan, informasi, dan sumber dayanya bagi kelompok yang lain.

Kepedulian, sikap mau berbagi, keikhlasan menjadi landasan untuk membangun kebersamaan (solidaritas social) yang menjadi control/landasan dari terciptanya ikatan-ikatan yang didasarkan saling percaya (modal social). Dengan demikian sikap mental dan pola pikir kita menjadi bagian yang utama dalam mengatasi permasalahan kemiskinan. Kedua hal inilah yang coba dipecahkan oleh PNPM-mandiri perkotaan, karena pada dasarnya pendampingan yang dilakukan oleh PNPM mandiri perkotaan berusaha untuk menggali dan menumbuhkan sikap mental yang positif sesuai dengan nilai-nilai luhur kemanusiaan dan membongkar pradigma-pradigma mengenai manusia (pembangunan manusia) yang keliru.

Pendekatan pemberdayaan yang dipakai oleh PNPM mandiri perkotaan adalah pemberdayaan sejati. Pendekatan ini menekankan pada proses pemberdayaan agar manusia mampu menggali nilai-nilai baik yang telah dimiliki dan mampu menggunakannya secara merdeka sesuai dengan harkat dan martabatnya sebagai makhluk ciptaan Tuhan dan fitrahnya sebagai manusia.

Dengan dilandasi oleh nilai-nilai kesetaraan, keadilan, kejujuran, keikhlasan dan nilai-nilai kebaikan lainnya upaya perubahan untuk pemecahan masalah melalui musyawarah.

Secara umum hasil yang diharapkan terjadi dalam proses pengembangan masyarakat adalah :

1. Masyarakat yang sadar akan kondisinya; potensi, kelemahan, peluang dan persoalan yang masih harus diselesaikan bersama dan tumbuhnya solidaritas social antar warga.
2. Masyarakat menyadari bahwa untuk menyelesaikan persoalan bersama ini secara sistematik dan efektif dibutuhkan; (a) relewan-relawan sebagai pelopor, (b) masyarakat yang terorganisir, (c) kepemimpinan yang baik pula serta kelompok sasaran yang terorganisir pula dengan baik.
3. Kondisi tersebut kemudian mendorong lahirnya para relawan, masyarakat warga yang terorganisasi, BKM/LKM sebagai pimpinan kolektif dan kelompok sasaran yang terorganisasi dalam bentuk KSM (kelompok swadaya masyarakat)

4. Agar seluruh kegiatan penanggulangan kemiskinan tersebut juga terencana dengan baik BKM mengkoordinasi perumusan PJM dan renta pronangkis secara partisipatif.

PNPM mandiri perkotaan sebagai suatu program penanggulangan kemiskinan yang dalam konsepsinya dilandasi oleh keyakinan bahwa:

1. Kemiskinan adalah suatu produk atau hasil dari keputusan-keputusan yang tidak dilandasi oleh nilai-nilai luhur (membela yang lemah, adil, jujur, kesetaraan)
2. Perbaikan nasib kaum miskin hanya dapat dilakukan melalui perbuatan baik dan murni.
3. Manusia pada dasarnya baik dan suka member

Ditambah dengan kesadaran akan mudahnya kebersamaan dan kemampuan bertindak secara mora (moral capability) di berbagai tataran, maka PNPM mandiri perkotaan telah mencoba memperkenalkan pola kepemimpinan masyarakat melalui konsep BKM (Badan Keswadayaan masyarakat)/LKM (Lembaga keswadayaan masyarakat) sebagai suatu pimpinan kolektif masyarakat warga.

Kemiskinan perkotaan menjadi masalah krusial perkotaan sehingga dibutuhkan pelayanan public yang pro-miskin dalam upaya mengatasi keterbelakangan komunitas miskin utamanya dalam memperoleh pelayanan public, utamanya dalam mengakses lembaga pendidikan, pemukiman yang tidak tertata, lingkungan yang tidak sehat, akses kesehatan yang tidak berkualitas, kesemuanya ini membuat semakin terpurut masyarakat miskin.

Paradigma aparatur dalam menuju tata kelola pemerintahan yang baik, pelayanan public sebagai aktivitas paling substansi dalam menata pemerintahan, tentunya mengedepankan masyarakat miskin untuk mengangkat harkat dan martabatnya sehingga secara bertahap masalah kemiskinan dapat teratasi.

## **BAB. 10.**

### **MEWUJUDKAN GOOD GOVERNANCE MELALUI PELAYANAN PUBLIK**

Aspek kebijakan public dalam system kehidupan bernegara dan kepemimpinan nasional adalah keseluruhan aktivitas pemerintahan dalam konteks pelayanan, pemberdayaan dan pengembangan kapasitas dan kapabilitas kinerja aparatur dengan penerapan prinsip-prinsip manajemen, yakni perencanaan, pengorganisasian, dan kepemimpinan. Kebijakan public dengan formulasi, implementasi dan evaluasi merupakan standar dalam memberi pelayanan kepada masyarakat sebagai obyek pelayanan yang tentunya berorientasi kepada kepentingan masyarakat secara luas, khususnya berkaitan dengan kebutuhan mendasar masyarakat sebagai warga Negara.

Perkembangan zaman yang berjalan begitu cepat dengan ditandai loncatan perubahan dari berbagai aspek kehidupan, hal ini diperhadapkan kepada setiap negara bangsa akan kondisi lingkungan strategik yang tentunya berbeda dengan situasi masa lampau. Harapan-harapan besar terutama bagi setiap bangsa untuk memanfaatkan peluang-peluang yang berkembang dalam tataran ekonomi dunia seakan semakin menjadi tanpa batas (*Borderles world economy*)

Namun bangsa Indonesia di penghujung abad ke-20, dikala berbagai negara bangsa di berbagai belahan dunia bersiap dan semakin bersiap menghadapi tantangan dan peluang abad 21. Malah Indonesia kembali terpuruk dalam krisis multidimensi yang mengesankan, dan terasa lebih parah dari yang pernah dialami beberapa dekade sebelumnya. Perkembangan nasional yang menyedihkan tersebut memang dipengaruhi beberapa perkembangan internasional, namun banyak faktor penyebab yang mendasar bersumber dari dalam negeri berperan secara signifikan atas terjadinya krisis multi dimensional tersebut sehingga berlangsung cukup berkepanjangan.

Diantara faktor penyebab terjadinya krisis multi dimensional yang sangat mendasar adalah terletak pada kelemahan dalam perkembangan sistem dan proses penyelenggaraan pemerintahan negara dan perkembangan bangsa. Dan utama serta paling hakiki adalah berupa penyimpangan terhadap berbagai dimensi nilai yang semestinya

menjadi acuan perilaku individu dan institusi yang berperan dalam penyelenggaraan negara. Kondisi atau inkonsistensi perilaku individu dan institusi tersebut menyebabkan nilai dan prinsip pemerintahan yang baik yang sesungguhnya melekat atau merupakan bagian dan karakteristik sistem penyelenggaraan negara tersebut menjadi terabaikan atau tidak sepenuhnya mendapatkan perhatian sehingga sistem kelembagaan negara, dunia usaha dan masyarakat bangsa menjadi rapuh (Mustopadidjaja,2003:24)

Sejalan dengan bergulirnya reformasi membuat perubahan besar, khususnya dalam sistem politik dan pemerintahan di Indonesia dimana berubah paradigmanya dari monolistik sentralistik kedemokrasi terutama demokrasi lokal atau desentralisasi atau otonomi. Selama kurang lebih 53 tahun didalam kungkungan sentralistik yang otoritarian, kebebasan dirasakan sangat kurang, baik dalam kalangan masyarakat maupun daerah-daerah. Masyarakat dan daerah menjadi sangat tergantung, tidak saja kepada birokrasi pemerintah pusat, tetapi juga masyarakat dan daerah menjadi seakan-akan terbelenggu sehingga tidak memiliki inisiatif dan kreatifitas sendiri.

Dari perpindahan kepemimpinan, keprihatinan dan keluhan Presiden Megawati mengemukakan bahwa pemerintahnya sebagai keranjang sampah dalam pengertian hanya menampung atau menerima hal-hal yang buruk saja, dapatlah sangat dimengerti. Dan ini lebih diakibatkan oleh ketidakmampuan birokrasi untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan pada tingkat dan lingkup mereka masing-masing, baik yang berada di departemen, lembaga-lembaga maupun didaerah-daerah sehingga pada akhirnya semuanya dibuang atau dilemparkan ke pusat untuk mendapatkan perhatian ( Warsito,2003:41)

Birokrasi pemerintah pada hakekatnya secara pokok berfungsi mengatur dan melayani masyarakat. Maka tugas birokrasi pemerintah itu tidak semata-mata mengatur saja, akan tetapi juga memberikan pelayanan kepada masyarakat. Fungsi pelayanan selama ini belum mendapatkan perhatian dari para birokrasi kita sebab porsi mengaturnya masih dominan ketimbang porsi pemberian pelayanan.

Pemberian pelayanan public lebih menekankan kepada mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik dan memberikan kepuasan kepada



publik. Sedangkan fungsi mengatur lebih menekankan kepada kekuasaan atau power yang melekat pada posisi atau jabatan birokrasi (*position power*)

Selama ini pelayanan public yang dilakukan oleh birokrasi masih bersifat monopoli sehingga jelek, sangat birokratis dan tidak mampu memberikan alternatif pelayanan kepada publik sehingga masyarakat sangat tergantung dari usaha birokrasi (Ahmad,1998:12). Pendekatan *position power* seperti itu sangat kuat akibatnya birokrasi pemerintah terasa kuat dan besar sehingga jadilah serba pemerintah. Birokrasi kita sering terperangkap pada jaring parkinsonisme. Birokrasi parkinsonian ini merupakan birokrasi yang menunjukkan pada usaha untuk selalu ingin menambah jumlah satuan/unit kerja dan jumlah pejabat/pelaksananya (Evers,1987 dalam Ahmad,1998)

Melihat permasalahan birokrasi, dengan menggunakan teori domino, ketidakmampuan birokrasi ini lebih disebabkan oleh :

- 1) bahwa birokrasi berada dan bekerja pada lingkungan yang *hirarkhis, birokratis, monopoli* dan terikat oleh *political authority*.
- 2) Keadaan ini membuat birokrasi menjadi membudaya yang kaku, ada di lingkungan yang hanya sebatas *following the instruction*. Dan juga dikarenakan ada didalam *tightening control*, maka birokrasi menjadi tidak memiliki inisiatif dan kreatifitas.
- 3) birokrasi sangat sarat dengan banyak tugas dan fungsi karena tidak saja terfokus kepada pelayanan publik, tetapi juga bertugas dan berfungsi sebagai motor pembangunan dan aktivitas pemberdayaan (*public sevice, development and empowering*). Akibatnya adalah menjadikan birokrasi sebagai lembaga yang sangat tambun sehingga mengurangi kelincihannya.

Kenyataan ini perlu disikapi untuk melakukan pembenahan dan pengembalian fungsi birokrasi kepada konsep, makna, prinsip yang sebenarnya. Dalam rangka ini dibutuhkan *Good Governance* dalam birokrasi pemerintahan dengan meningkatkan kerjasama untuk pemerintah, swasta, dan masyarakat.

## **1. Dinamika Good governance**

Konsep *Governance* berasal dari bahasa Prancis *GOUVERNEN* atau *GOVERNING* dalam bahasa Inggris. Pada waktu ini ada semacam gerakan di beberapa kalangan di Amerika Serikat untuk menggantikan fungsi pemerintahan *Government* ( pemerintah dengan *Governance* ). (Siagian: 2003).

Arti *Governance* suatu *Governing board* ( Dewan *Governance* ) dalam suatu organisasi seperti asosiasi atau perhimpunan profesi, misalnya merupakan semacam suatu dewan pembina yang mempunyai fungsi :

- 1) Sebagai pimpinan umum
- 2) Sebagai pembina usaha ( *undertaking* )
- 3) Sebagai penerbit *policy-policy* umum ( *General Policy Makes* )
- 4) Sebagai pembuat peraturan-peraturan ( *Regulations* )
- 5) Sebagai pengawas terhadap eksekutif yang biasanya dijadikan oleh seorang sekretaris jenderal atau *executive secretary*.

Berkaitan dengan *good government* ada juga istilah *corporate governance* yang banyak dikembangkan pelaku bisnis. Salah satu definisi *corporate governance* yang dikemukakan oleh forum *for corporate governance* sebagai berikut seperangkat peraturan yang mengatur hubungan antara pemegang, pengurus (pengelola) perusahaan, pihak kreditur, pemerintah, karyawan, serta para pemegang kepentingan internal dan eksternal lainnya yang berkaitan dengan hak-hak dan kewajiban mereka atau dengan kata lain suatu sistem yang mengendalikan perusahaan. Tujuan *corporate governance* ialah untuk menciptakan nilai tambah bagi semua pihak yang berkepentingan (*stakeholders*).

Menurut Cadbury Report mendefinisikan *corporate governance* sebagai suatu sistem yang berfungsi untuk mengarahkan dan mengendalikan organisasi. (Thurrock,2002:2). Pada intinya adalah *corporate governance* merupakan suatu sistem, proses dan seperangkat peraturan yang mengatur hubungan antara berbagai pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) terutama dalam arti sempit hubungan antara pemegang saham, dewan komisaris dan dewan direksi demi tercapainya tujuan organisasi. *Corporate governance* dimaksudkan untuk mengatur hubungan-hubungan ini dan mencegah terjadinya kesalahan (*mistakes*) signifikan dalam strategi korporasi. Konsep ini sangat

sejalan dengan konsep *good governance* yang diaplikasikan dalam kegiatan pemerintahan untuk menciptakan pemerintahan yang bersih dan kuat dengan pelayanan public yang berkualitas.

*Good governance* mengarah kepada aktualisasi birokrasi yang ideal dan mampu melaksanakan fungsinya sebagai pelayanan publik. Birokrasi adalah pelayan publik yang diadakan demi kemudahan interaksinya dengan kekuasaan. Birokrasi pada hakekatnya terkandung niat untuk menjadi organisasi administrasi yang rasional. Hal ini ditandai oleh beberapa etos birokrasi yang mengembangkan budaya baru yaitu efisiensi dan efektifitas. Namun tentunya juga bisa mengecewakan manakala fungsi pelayan berubah menjadi pengabdian terhadap kekuasaan.

Untuk itu dalam meningkatkan citra birokrasi sebagai pelayan publik, maka dikembangkanlah sistem *good governance* yang dianggap mampu memberikan inspirasi positif bagi birokrat dalam mengembang tugas dan fungsinya. Secara teoritis sebelum *administrator* menjalankan fungsi utama *governance* maka dengan sendirinya harus membentuk organisasi dasarnya sesuai dengan konstitusi atau anggaran dasar tertulis badan organisasi dimana dia mendapat tugas.

Organisasi dasar terdiri dari (1) struktur organisasi, (2) sistem informasi organisasional, (3) sistem management (struktur manajemen dan mekanisme manajemen), dan (4) sistem operasi dasar (*basic operational system*).

Administrator di dalam menjalankan *governance* secara teori logika *Sekuensial* akan melakukan hal-hal sebagai berikut :

- 1) Melakukan *judgement* secara menyeluruh, yakni penilaian, perkiraan dan perhitungan terhadap tugas pokok dan mengukur kekuatan dan kelemahan posisi dan tugas.
- 2) Melakukan *environmental scanning* yakni mengukur kondisi keadaan lingkungan bisnis luar serta pengaruhnya terhadap lingkungan organisasi internal.
- 3) Mengembangkan *business vision* yaitu mengenai hari depan bisnis.

- 4) Merumuskan *mission statement* bagi organisasi usaha untuk menjadi pedoman dan tujuan bagi pimpinan dan staf dalam menjalankan berbagai upaya, usaha, kegiatan dan manajemen.
- 5) Memilih segmen pasar yang hendak ditangani atau dilayani. Segmen ini ditetapkan selama masih dipandang *profitable, feasible, adviseable* atau alasan lain yang menguntungkan.
- 6) Menetapkan strategi yang akan dikembangkan di dalam mengambil langkah-langkah kedepan.
- 7) Menentukan filosofi usaha yang akan dipakai sesuai dengan strategi.
- 8) Mengembangkan sumber daya manusia untuk melaksanakan strategi dan filosofi.
- 9) Mengembangkan peraturan umum untuk dijadikan pegangan dan pedoman.
- 10) Menetapkan kebijakan umum.

Dalam konteks tumbuhnya kesadaran akan arti penting *corporate governance* telah mengembangkan seperangkat prinsip-prinsip *good corporate governance* dan dapat diterapkan secara luwes (*fleksibel*) sesuai dengan keadaan, budaya, dan tradisi di masing-masing bidang. Prinsip-prinsip ini diharapkan menjadi titik rujukan bagi para regulator (pemerintah) dalam membangun *framework* bagi penerapan *corporate governance*. Bagi para pelaku usaha dan pasar modal prinsip-prinsip ini dapat menjadi *guidance* atau pedoman dalam mengelaborasi *best practices* bagi peningkatan nilai (*valuation*) dan keberlangsungan (*sustainability*) perusahaan.

Prinsip-prinsip ini mencakup lima bidang utama: hak-hak para pemegang saham dan perlindungannya, peran para karyawan dan pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) lainnya, pengungkapan (*disclosure*) yang akurat dan tepat waktu serta transparansi sehubungan dengan struktur dan operasi *korporasi*, tanggung jawab dewan direksi terhadap perusahaan, pemegang saham, dan pihak-pihak yang berkepentingan lainnya. Atau secara ringkas prinsip-prinsip tersebut dapat dirangkum sebagai perlakuan yang setara, transparansi, akuntabilitas dan responsibilitas.

Prinsip-prinsip tersebut terkait langsung dengan permasalahan yang dihadapi dunia usaha pada umumnya yakni masalah korupsi dan ketidakjujuran, tanggung jawab sosial

dan etika *korporasi*, tata kelola sektor publik (*public sector governance*) dan reformasi hukum. Hal ini sangat penting dalam upaya aparaturnya dalam melaksanakan tugas sebagai pelayanan publik yang pada akhirnya akan menjadi *Good governance* sebagai landasan esensial dalam pelayanan publik.

Pemerintah memainkan peranan sentral dalam membentuk *framework* legal, institusional dan regulatori dimana dalam *framework* ini "*governance systems*" dikembangkan. Tanpa adanya *framework* yang mendukung, "*governance*" tidak dapat berjalan maksimal. Misalnya *framework* kebijakan yang mencakup hal-hal seperti hak-hak legal para pemegang saham dan kemampuan untuk menuntut pertanggungjawaban (*redress*) bila hak-hak mereka dilanggar. *Framework* perlindungan terhadap para pemegang saham melalui *regulasi* dan melalui kewajiban untuk pengungkapan penuh risiko usaha. Dua contoh ini hanya sebagian kecil dari sekian banyak *framework* yang harus dikembangkan untuk mendukung praktik *good corporate governance*, ada sejumlah besar faktor lain yang mempengaruhi cara perusahaan dijalankan, dikelola, dan dituntut pertanggungjawabannya, dan banyak dari faktor-faktor ini yang sepenuhnya merupakan bidang para pembuat kebijakan.

Pemerintah Republik Indonesia dalam hal ini, Kantor Kementerian BUMN telah mengeluarkan berbagai keputusan yang mewajibkan BUMN-BUMN menerapkan prinsip-prinsip *good corporate governance*, misalnya Keputusan Menteri BUMN No. Kep-117/MBU/2002 tentang penerapan praktik *Good Corporate Governance* pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

Dalam keputusan ini juga dijabarkan tentang prinsip-prinsip *good corporate governance* yang sejalan dengan prinsip-prinsip yang dirumuskan oleh OECD sebagai berikut :

- 1) Transparansi, yaitu keterbukaan dalam melaksanakan proses pengambilan keputusan dan keterbukaan dalam mengemukakan informasi materiil dan relevan mengenai perusahaan.

- 2) Kemandirian, yaitu suatu keadaan di mana perusahaan dikelola secara profesional tanpa benturan kepentingan dan pengaruh/tekanan dari pihak manapun yang tidak sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat.
- 3) Akuntabilitas, yaitu kejelasan fungsi, pelaksanaan dan pertanggungjawaban organisasi sehingga pengelolaan perusahaan terlaksana secara efektif.
- 4) Pertanggungjawaban, yaitu kesesuaian di dalam pengelolaan perusahaan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku dan prinsip-prinsip korporasi.
- 5) Kewajaran (*Fairness*), yaitu keadilan dan kesetaraan di dalam memenuhi hak-hak *stakeholder* yang timbul berdasarkan perjanjian dan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

## 2. *Good governance* dalam pelayanan publik

*Good Governance*, secara harfiah dapat diartikan sebagai suatu kegiatan pengarahannya atau pembinaan. *Governance* dapat dilihat dari apakah pemerintah telah berfungsi secara efisien dan efektif dalam rangka pencapaian tujuan yang telah digariskan. *Governance* sebagai praktek penyelenggaraan dan kewenangan oleh pemerintah dalam pengelolaan urusan pemerintahan secara umum dan pembangunan ekonomi pada khususnya. Sebagaimana dijelaskan oleh Fredickson (1997) dalam (Rakhmat, 2009:29) bahwa *governance* adalah suatu proses dimana sistem sosial, ekonomi, atau sistem organisasi kompleks lainnya dikendalikan dan diatur.

Makna *good* dalam *good governance*, menurut Widodo (2000:18) mengandung dua pengertian. Pertama; nilai-nilai yang menjunjung tinggi kehendak rakyat dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian kemandirian, pembangunan berkelanjutan, dan keadilan sosial. Kedua; aspek-aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam melakukan upaya pencapaian tujuan nasional. Orientasi pertama mengacu pada demokratisasi dalam kehidupan bernegara dengan elemen konstituennya seperti *legitimacy, akuntability, autonomy and devolution of power*. Sedangkan orientasi kedua tergantung pada bagaimana pemerintah mempunyai kompetensi serta struktur dan mekanisme politik dan administrasi berfungsi secara efisien dan efektif.

*Good Governance* pada hakekatnya adalah cita-cita yang menjadi visi setiap penyelenggara negara di berbagai belahan bumi, termasuk Indonesia. Secara sederhana *good governance* diartikan sebagai prinsip dalam mengatur pemerintahan yang memungkinkan layanan publiknya efisien, sistem pengadilannya bisa diandalkan dan administrasinya bertanggung jawab pada publik. (Mas'oed, 2003:151). Kekecewaan terhadap pelayanan publik dan birokrasi pemerintahan sudah sering kita dengar. Keputusan untuk mendapatkan pelayanan terbaik dari pemerintah nyaris tinggal harapan. Karena itu tidak mengherankan bila kemudian gagasan Osborne dan Gaebler (1994) menjadi begitu populer. Berbagai masalah publik bisa diatasi oleh karena semangat *interpreneurial* pada birokrasi di tingkat daerah berhasil mengembangkan inisiatif dan kreatif warga masyarakatnya. (Santosa, 2008:57).

Sejak tumbangnya rezim Orde Baru dan digantikan dengan gerakan reformasi, istilah *Good Governance* begitu populer. Hampir di setiap event atau peristiwa penting yang menyangkut masalah pemerintahan, istilah ini tak pernah ketinggalan. Bahkan dalam pidato-pidato, pejabat negara sering mengutip kata-kata di atas. *Good Governance* telah menjadi wacana yang kian populer di tengah masyarakat. Meskipun kata *Good Governance* sering disebut pada berbagai event dan peristiwa oleh berbagai kalangan, pengertian *Good Governance* bisa berlainan antara satu dengan yang lain. Sebagian kalangan mengartikan *Good Governance* sebagai kinerja suatu lembaga, misalnya kinerja pemerintahan suatu negara, perusahaan atau organisasi masyarakat yang memenuhi prasyarat-prasyarat tertentu. Sebagian kalangan lain ada yang mengartikan *good governance* sebagai penerjemahan konkret demokrasi dengan meniscayakan adanya *civic culture* sebagai penopang demokrasi itu sendiri.

Masih banyak lagi 'tafsir' *Good Governance* yang diberikan oleh berbagai pihak. Seperti yang didefinisikan oleh World Bank sebagai berikut: *Good Governance* adalah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha. (World Bank, 1992).

*Good Governance* pada umumnya diartikan sebagai pengelolaan pemerintahan yang baik. Kata 'baik' disini dimaksudkan sebagai mengikuti kaidah-kaidah tertentu sesuai dengan prinsip-prinsip dasar *Good Governance*. Penyelenggaraan pemerintahan yang baik, pada dasarnya menuntut keterlibatan seluruh komponen pemangku kepentingan, baik di lingkungan birokrasi maupun di lingkungan masyarakat. Penyelenggaraan pemerintahan yang baik, adalah pemerintah yang dekat dengan masyarakat dan dalam memberikan pelayanan harus sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Esensi pemerintahan yang baik (*good governance*) dicirikan dengan terselenggaranya pelayanan publik yang baik, hal ini sejalan dengan esensi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah yang ditujukan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah mengatur dan mengurus masyarakat setempat, dan meningkatkan pelayanan publik.

Mustopowijaya dalam (Rakhmat,2009:33) menjelaskan bahwa *Good governance* merupakan paradigma dan sistem peradaban yang luhur, dan untuk mewujudkannya dalam penyelenggaraan negara memerlukan persyaratan yang tidak ringan dan harus dipenuhi oleh setiap unsur penyelenggara negara, baik warga negara maupun aparatur pemerintahan negara. Selanjutnya ia mengutip pendapat Widyahartono (2000) bahwa *good governance* menyangkut penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan demokrasi dan pasar yang efisien, serta pencegahan korupsi, baik secara politik maupun administratif. Sebagai suatu cara pengelolaan pembangunan masyarakat yang paling sesuai dengan masyarakat demokratis yang berkeadilan, maka *good governance* dapat dicapai melalui pengaturan yang tepat fungsi pasar dengan fungsi organisasi termasuk organisasi publik, sehingga dapat dicapai transaksi-transaksi dengan biaya yang paling efisien.

Perubahan Paradigma yang berorientasi kepada perwujudan *good governance* tersebut perlu dilakukan, karena konsep ini menjadi realitas yang hidup dalam konteks pemerintahan dan pembangunan, terutama dalam peran *enabling* dan *empowering* dalam kehidupan masyarakat. Pemerintahan yang baik dapat berjalan, apabila mekanisme demokrasi sebagai sistem yang melandasi partisipasi dan dapat mendorong adanya jaminan kepastian hukum dan rasa keadilan terhadap suatu kebijakan publik.



Penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik menurut paradigma *good governance*, dalam prosesnya tidak hanya dilakukan oleh pemerintah daerah berdasarkan pendekatan *rule government* (legalitas), atau hanya untuk kepentingan pemerintahan daerah. Paradigma *good governance*, mengedepankan proses dan prosedur, dimana dalam proses persiapan, perencanaan, perumusan dan penyusunan suatu kebijakan senantiasa mengedepankan kebersamaan dan dilakukan dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan.

Pelibatan elemen pemangku kepentingan di lingkungan birokrasi sangat penting, karena merekalah yang memiliki kompetensi untuk mendukung keberhasilan dalam pelaksanaan kebijakan. Pelibatan masyarakat juga harus dilakukan, dan seharusnya tidak dilakukan formalitas, penjaringan aspirasi masyarakat (jaring asmara) terhadap para pemangku kepentingan dilakukan secara optimal melalui berbagai teknik dan kegiatan, termasuk di dalam proses perumusan dan penyusunan kebijakan maupun pelayanan publik.

Kebijakan pelayanan publik di era otonomi daerah sangat strategis dalam upaya mewujudkan pemerintahan yang baik, dengan demikian pelayanan publik memiliki nilai strategis dan menjadi prioritas untuk dilaksanakan. Menjadi pertanyaan, apakah fungsi pemerintahan yang lainnya tidak strategis dan tidak prioritas? Bukankah dalam penyelenggaraan pemerintahan juga banyak masalah yang mendesak yang harus ditangani? Jawabannya tidak sederhana. Tetapi kalau kita memahami esensi pemerintahan yang baik dan hubungannya dengan tujuan pemberian otonomi daerah, maka sebenarnya jelas arahnya, yaitu pemerintah daerah diberi tugas dan fungsi, serta tanggungjawab dan kewajiban untuk menyelenggarakan pelayanan publik yang baik.

Beberapa pertimbangan mengapa pelayanan publik (khususnya dibidang pendidikan) menjadi strategis, dan menjadi prioritas sebagai *kunci masuk* untuk melaksanakan pemerintahan yang baik di Indonesia. Salah satu pertimbangan mengapa pelayanan publik menjadi strategis dan prioritas untuk ditangani adalah, karena dewasa ini penyelenggaraan pelayanan publik sangat buruk dan signifikan dengan buruknya penyelenggaraan *good governance*. Dampak pelayanan publik yang buruk sangat dirasakan oleh warga dan masyarakat luas, sehingga menimbulkan ketidakpuasan dan

ketidakpercayaan terhadap kinerja pelayanan pemerintah. Buruknya pelayanan, mengindikasikan kinerja manajemen pemerintahan yang kurang baik.

Kinerja manajemen pemerintahan yang buruk, dapat disebabkan berbagai faktor, antara lain: ketidakpedulian dan rendahnya komitmen top pimpinan, pimpinan manajerial atas, menengah dan bawah, serta aparatur penyelenggara pemerintahan lainnya untuk bersama-sama mewujudkan tujuan otonomi daerah. Selain itu, kurangnya komitmen untuk menetapkan dan melaksanakan strategi dan kebijakan meningkatkan kualitas manajemen kinerja dan kualitas pelayanan publik. (Dwiyanto,2008:66). Lebih lanjut menjelaskan bahwa meningkatnya kualitas pelayanan publik, sangat dipengaruhi oleh kepedulian dan komitmen pimpinan/top manajer dan aparat penyelenggara pemerintahan untuk menyelenggarakan pemerintahan yang baik. Perubahan signifikan pelayanan publik, akan dirasakan manfaatnya oleh masyarakat dan berpengaruh terhadap meningkatnya kepercayaan masyarakat kepada pemerintah daerah.

Terselenggaranya pelayanan publik yang baik, memberikan indikasi membaiknya kinerja manajemen pemerintahan, disisi lain menunjukkan adanya perubahan pola pikir yang berpengaruh terhadap perubahan yang lebih baik terhadap sikap mental dan perilaku aparat pemerintahan yang berorientasi pada pelayanan publik.

Paradigma *good governance*, dewasa ini merasuk di dalam pikiran sebagian besar *stakeholder* pemerintahan di pusat dan daerah, dan menumbuhkan semangat pemerintah daerah untuk memperbaiki dan meningkatkan kinerja manajemen pemerintahan daerah, guna meningkatkan kualitas pelayanan publik. Banyak pemerintah daerah yang telah mengambil langkah-langkah positif di dalam menetapkan kebijakan peningkatan kualitas pelayanan publik berdasarkan prinsip-prinsip *good governance*.

Paradigma *good governance* menjadi relevan dan menjiwai kebijakan pelayanan publik di era otonomi daerah yang diarahkan untuk meningkatkan kinerja manajemen pemerintahan, mengubah sikap mental, perilaku aparat penyelenggara pelayanan serta membangun kepedulian dan komitmen pimpinan daerah dan aparatnya untuk memperbaiki dan meningkatkan pelayanan publik yang berkualitas

Otonomi daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat

setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan Perundang-undangan. Dengan otonomi daerah berarti telah dipindahkan sebagian besar kewenangan yang tadinya berada di pemerintah pusat kepada daerah otonom, sehingga pemerintah daerah otonom dapat lebih cepat dalam merespon tuntutan masyarakat sesuai dengan kemampuan yang dimiliki. Karena kewenangan membuat kebijakan (Perda) sepenuhnya menjadi wewenang daerah otonom, maka dengan otonomi daerah pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan diharapkan akan dapat berjalan lebih cepat dan lebih berkualitas.

Beberapa aspek yang perlu mendapat perhatian serius dalam pelaksanaan otonomi daerah antara lain pelayanan publik, formasi jabatan, pengawasan keuangan daerah dan pengawasan independen. Yang perlu dikedepankan oleh pemerintah daerah adalah bagaimana pemerintah daerah mampu membangun kelembagaan daerah yang kondusif, sehingga dapat mendesain standar Pelayanan Publik yang mudah, murah dan cepat serta berkualitas yang mampu diakses dengan baik oleh masyarakat secara luas. Pelayanan publik merupakan bagian dari pemerintahan yang baik (*good governance*) yang salah satu parameternya adalah cara aparatur pemerintah memberikan pelayanan kepada rakyat. Prinsip *good governance* bisa terwujud jika pemerintahan diselenggarakan secara transparan, responsif, partisipatif, taat hukum (*rule of law*), sesuai konsensus, non diskriminasi, akuntabel, serta memiliki visi yang strategis.

Bila kita mengamati lebih dalam praktik negara atau pemerintah kita terkait dengan pelayanan publik, maka tampak jelas bahwa arah dan kebijakan layanannya tidak pasti. Masyarakat atau rakyat pada dasarnya memiliki hak-hak dasar, yang harus menjadi tanggung jawab pemerintah untuk memenuhinya atau paling tidak terjamin pelaksanaannya. Akan tetapi, dalam realitasnya, banyak arah dan kebijakan layanan publik tidak ditujukan guna peningkatan kesejahteraan publik. Namun sebaliknya, layanan publik mendorong masyarakat atau rakyat untuk “melayani” elit penguasa.

Pemerintah melahirkan berbagai kebijakan dalam bentuk hukum, perundang-undangan, peraturan-peraturan dan lainnya bertalian dengan layanan publik. Berbagai kebijakan itu katanya bermaksud hendak melindungi hak-hak warga negara, meskipun dalam praktiknya banyak yang melanggar kepentingan warga negara, misalnya

penggusuran lahan rakyat untuk bangunan super market. Pengalihan fungsi lahan pertanian menjadi lahan perumahan dan industri adalah kebijakan layanan publik yang melanggar hak-hak warga, khususnya kaum tani. Pelayanan publik yang buruk merupakan salah satu bentuk penyimpangan, penyalahgunaan wewenang, dan mal administrasi.

*Mal administrasi* adalah tindakan atau perilaku penyelenggara administrasi negara dalam pemberian pelayanan publik yang bertentangan dengan kaidah serta hukum yang berlaku. Atau, menyalahgunakan wewenang (*detournement de pouvoir*) yang menimbulkan kerugian serta ketidakadilan. Prinsip "kalau bisa dipersulit kenapa harus dipermudah" salah satunya juga dimotivasi perilaku mencari keuntungan sesaat kalangan aparatur pemerintah yang bertugas memberikan pelayanan publik. Masyarakat yang tidak tahan diperlakukan demikian oleh pemberi pelayanan publik akhirnya terjebak ikut berbuat tercela dengan memberikan suap kepada aparat selaku pemberi layanan.

Reformasi pelayanan publik ternyata masih tertinggal dibanding reformasi di berbagai bidang lainnya. Sistem dan filsafat yang mendasari pelayanan publik di Indonesia tidak hanya ketinggalan jaman, tetapi juga menghasilkan kinerja dibawah standar dalam masyarakat yang berubah secara cepat. Kita masih jauh tertinggal dibanding Filipina, Malaysia dan Thailand dalam indikator-indikator gabungan kualitas birokrasi, korupsi, dan kondisi sosial ekonomi.

Pendidikan, Kesehatan dan Hukum (administrasi) adalah tiga komponen dasar pelayanan publik yang harus diberikan oleh penyelenggaraan negara (pemerintah) kepada rakyat. Hingga saat ini, pelayanan tersebut tampak belum maksimal. Kondisi iklim investasi, kesehatan, dan pendidikan saat ini sangat tidak memuaskan, sebagai akibat tidak jelasnya dan rendahnya kualitas pelayanan yang ditawarkan oleh institusi pemerintahan. Bahkan muncul berbagai permasalahan; masih terjadinya diskriminasi pelayanan, tidak adanya kepastian pelayanan, birokrasi yang terkesan berbelit-belit serta rendahnya tingkat kepuasan masyarakat. Faktor-faktor penyebab buruknya pelayanan publik selama ini antara lain:

- 1) Kebijakan dan keputusan yang cenderung menguntungkan para elit politik dan sama sekali tidak pro rakyat.

- 2) Kelembagaan yang dibangun selalu menekankan sekedar teknis-mekanis saja dan bukan pendekatan pe-martabat-an kemanusiaan.
- 3) Kecenderungan masyarakat yang mempertahankan sikap nrima (pasrah) apa adanya yang telah diberikan oleh pemerintah sehingga berdampak pada sikap kritis masyarakat yang tumpul.
- 4) Adanya sikap-sikap pemerintah yang berkecenderungan mengedepankan informality birokrasi dan mengalahkan proses formalnya dengan asas mendapatkan keuntungan pribadi.

Salah satu faktor penyebab utama dari keterpurukan sektor perekonomian adalah masih kuatnya perilaku koruptif di dalam berbagai aspek kehidupan, terutama di sektor birokrasi dengan salah satu fokus utamanya di sektor pelayanan publik. Konsekuensinya, timbullah biaya ekonomi tinggi yang berdampak kepada rendahnya daya saing Indonesia dibandingkan negara berkembang lainnya dalam menarik investasi dan dalam memasarkan komoditinya baik di dalam negeri maupun ke luar negeri. Akibatnya, pertumbuhan ekonomi menjadi terhambat, yang kemudian bermuara pada stagnannya proses peningkatan kesejahteraan rakyat.

Pemerintah perlu menyusun Standar Pelayanan bagi setiap institusi di daerah yang bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat. Deregulasi dan Debirokratisasi mutlak harus terus menerus dilakukan oleh Pemda, serta perlu dilakukan evaluasi secara berkala agar pelayanan publik senantiasa memuaskan masyarakat. Ada lima cara perbaikan di sektor pelayanan publik yang patut dipertimbangkan: Mempercepat terbentuknya UU Pelayanan Publik, Pembentukan pelayanan publik satu atap (*one stop services*), Transparansi biaya pengurusan pelayanan publik, Membuat Standar Operasional Prosedur (SOP), dan reformasi pegawai yang berkecimpung di pelayanan publik.

Pelaksanaan Otonomi Daerah memungkinkan pelaksanaan tugas umum Pemerintahan dan tugas Pembangunan berjalan lebih efektif dan efisien serta dapat menjadi sarana perekat integrasi bangsa. Untuk menjamin agar pelaksanaan otonomi daerah benar-benar mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat, maka segenap lapisan masyarakat baik mahasiswa, LSM, pers maupun para pengamat harus secara terus menerus memantau kinerja Pemda dengan mitranya DPRD agar tidak disalahgunakan untuk

kepentingan mereka sendiri, transparansi, demokratisasi dan akuntabilitas harus menjadi kunci penyelenggaraan pemerintahan yang *Good* dan *Clean Government*.

Pemerintah memang tidak memiliki paradigma yang jelas dalam soal layanan publik dan mempertahankan birokrasi yang feodal. Transformasi paradigmatis, desain ulang sistem dan organisasi layanan publik harus dilakukan agar pemerintah menjadi handal melakukan kewajiban publiknya. Sejatinya, *Excelent Service* harus menjadi acuan dalam mendesain struktur organisasi di pemerintah daerah. Bila semua daerah otonom dapat menyelenggarakan pemerintahan secara bersih dan demokratis, maka pemerintah kita secara nasional pada suatu saat nanti akan dapat menjadi birokrasi yang bersih dan profesional sehingga mampu menjadi negara besar yang diakui dunia.

Dunia saat ini telah berada dalam era yang disebut globalisasi, kondisi dimana terjadi perubahan signifikan dalam kehidupan suatu masyarakat yang tidak lagi dapat dibatasi oleh sekedar batas administrasi kewilayahan, karena pesatnya penemuan-penemuan teknologi. Globalisasi dipengaruhi oleh inovasi teknologi di satu sisi dan persaingan dalam era perdagangan bebas di sisi lain". Sementara W.W. Rostow (1960) dengan teorinya tentang 5 tahapan pertumbuhan menunjukkan bahwa suatu komunitas bangsa tingkatan pertumbuhannya dapat dilihat dari sudut pandang ekonomi dalam lima kategori: yaitu: " 1. masyarakat tradisional, (*the traditional society*), 2. prakondisi untuk lepas landas (*the preconditions for take-off*), 3. lepas landas, (*the take-off*), 4. dorongan untuk jatuh tempo ( *the drive to maturity*), , dan 5. massa tinggi konsumsi (*and the age of high mass-consumption*), ".

Sejalan dengan pendapat Rostow, era globalisasi saat ini mengindikasikan bahwa masyarakat dunia pada umumnya telah memasuki tahapan *the age of high mass-consumption* atau tingkatan kelima. Kondisi dimana terjadi pergeseran pada sektor-sektor dominan terhadap kebutuhan barang dan jasa sejalan dengan peningkatan pendapatan masyarakat. Sebagian besar masyarakat telah terpenuhi kebutuhan dasarnya serta berubahnya struktur angkatan kerja yang meningkat tidak hanya proporsi jumlah penduduk perkotaan melainkan juga jumlah angkatan kerja yang terampil.

Menghadapi kondisi masyarakat tersebut di atas, maka diperlukan peran administrasi negara dan pemerintahan dalam memberikan pelayanan secara efektif, dan

efisien. Tantangan perubahan masyarakat dan tantangan terhadap kinerja pemerintahan selain menghadapi masyarakat yang semakin cerdas dan masyarakat yang semakin banyak tuntutan serta memenuhi standar kualitatif sangatlah terbatas, pada akhir kekuasaan Orde Baru pun, birokrasi pernah dikritik oleh kalangan gerakan pro-reformasi. “Birokrasi dianggap sebagai salah satu ”penyakit” yang menghambat akselerasi kesejahteraan masyarakat dan penyelenggaraan pemerintahan yang sehat” (Edi Siswadi, dalam pikiran Rakyat, 2005).

### **3. Reformasi dan Kinerja Birokrasi Publik**

Secara realitas, organisasi birokrasi mengalami perubahan dalam kerangka pencapaian sebuah misi, bukan saja karena lingkungan dimana organisasi berada mengalami perubahan, tetapi juga tujuan dari organisasi itu juga mengalami perubahan. Fenomena perkembangan organisasi publik sekarang ini sejalan dengan kemajuan paradigma dan teori organisasi modern. Weber, 1947, Denhart, 2004 (dalam Rakhmat 2009:153).

Salah satu asumsi dasar yang dikembangkan dalam pandangan ini bahwa organisasi itu merupakan suatu institusi yang rasional untuk mencapai suatu tujuan. Eksistensi organisasi birokrasi yang rasional dapat dicapai dengan baik melalui suatu aturan yang jelas dengan otoritas yang formal.

Berdasarkan misi organisasi, birokrasi dapat dibedakan dalam tiga kategori, yaitu birokrasi pemerintahan umum, birokrasi pembangunan, dan birokrasi pelayanan (Thoha, 2002: 48). Birokrasi pemerintahan umum dimaksudkan sebagai rangkaian organisasi pemerintahan yang menjalankan tugas-tugas pemerintahan umum termasuk memelihara ketertiban dan keamanan, Birokrasi pembangunan, yaitu organisasi pemerintahan yang menjalankan salah satu bidang atau sektor guna mencapai tujuan pembangunan. Birokrasi pelayanan adalah unit organisasi yang pada hakikatnya merupakan bagian yang langsung berhubungan dengan masyarakat.

Birokrasi publik mempunyai peran penting dalam penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan bangsa. Untuk itu birokrasi publik berfungsi memberikan pelayanan (*service*) kepada warga masyarakat secara transparan dan bertanggung jawab. Dengan kata lain, birokrasi harus memberikan pelayanan kepada masyarakat secara

obyektif dan tanpa memihak. Dengan demikian birokrasi publik sebagai pengelola kebijakan dan pelaku pelayanan seharusnya tidak hanya sekedar netral terhadap kekuasaan politik, tetapi harus memiliki akuntabilitas terhadap apa yang menjadi tindakan kepada publik dalam kerangka menjalankan kewenangan yang diberikan kepadanya (Widodo, 2002:18)

Secara empirik kondisi birokrasi di negara-negara berkembang termasuk Indonesia cenderung bersifat tidak efisien, tidak efektif, dominannya pengaruh budaya dalam pengelolaan birokrasi sehingga menimbulkan korupsi dan nepotisme. Selain itu, juga strukturnya sangat hirarkis, serta lemahnya pengawasan dan perilaku aparatur birokrasi. Terjadinya kondisi seperti itu karena secara umum dipengaruhi oleh adanya kolonialisme dan sistem kerajaan. Untuk itu sebagai akibat dari perkembangan lingkungan dan kemajuan teknologi menuntut perlunya dilakukan pembaharuan atau reformasi.

Reformasi birokrasi mencakup keseluruhan penyempurnaan organisasi birokrasi dalam skala makro, baik menyangkut aspek internal organisasi maupun kultur. Knot, 1987 dan Caiden, 1980. (dalam Sedarmayanti 2009: 72). Aspek internal mencakup perbaikan tatanan organisasi, struktur organisasi, metode kerja, prosedur, dan kinerja aparatur administrasi, perbaikan sistem perencanaan dan penganggaran atau pengelolaan keuangan, serta kepegawaian. Sedangkan aspek kultural terkait dengan perbaikan orientasi dan perilaku aparatur.

Pandangan dikotomi publik administrasi saat ini sudah ditepis George Frederickson (1997) menyatakan bahwa secara faktual proses politik dan administrasi sulit dipisahkan. Oleh karenanya, titik kajian yang perlu dikembangkan tidak lagi berfokus pada dikotomi politik dan administrasi, melainkan bagaimana mengkreasi administrasi profesional, yakni kemampuan birokrasi tampil prima dalam memberi pelayanan.

Frederickson, 1997, (dalam Sedarmayanti, 2009: 69-70) menawarkan pendekatan revitalisasi konsep publik melalui lima perspektif publik yaitu:

- 1) Perspektif pluralis.

Publik dipandang sebagai konfigurasi berbagai kelompok kepentingan, artinya setiap orang yang memiliki kepentingan sama akan bergabung membentuk kelompok, saling berinteraksi dan berkompetisi memperjuangkan kepentingan individu yang mereka



representasikan. Perspektif ini memberi ilustrasi mengenai kehidupan berdemokrasi yang umumnya terjadi di kalangan masyarakat.

## 2) Perspektif pilihan publik.

Berakar pada pemikiran ekonomi neoklasik yang mengasumsikan manusia sebagai individu rasional yang memaksimalkan kegunaan bagi diri sendiri untuk mencapai kesejahteraan. Pemikiran ini mirip dengan pemikiran *utilitarian*. Menurut Jeremy Bentham, kepentingan komunitas sekedar agregat kumpulan kepentingan individu. Manusia sebagai individu rasional merupakan komponen masyarakat yang tindakannya dimotivasi tujuan yang menguntungkan dirinya.

## 3). Perspektif Legislatif.

Publik dapat direpresentasikan melalui parlemen, hampir mirip dengan perspektif pluralis. Kalangan tertentu melalui mekanisme demokrasi seperti pemilu, diangkat untuk mewakili publik duduk di kursi parlemen. Pandangan ini dalam tataran idealistik demokratik nampak sesuai harapan, namun, bagi kalangan realis hal ini sulit diwujudkan. Sebab, secara faktual tidak jarang masyarakat merasa kurang terwakili secara efektif oleh legislator yang duduk di kursi parlemen. Perspektif legislatif tidak memadai dalam mengakomodasi kepentingan publik, baik dalam ranah pengembangan teori maupun praktik administrasi publik di lapangan.

## 4). Perspektif penyedia layanan.

Publik dipandang target pelayanan, artinya, birokrat yang paling dekat dengan publik bertugas memberi pelayanan kepada publik yang terdiri dari individu dan kelompok. Oleh karenanya, diharapkan mampu memberi dedikasi terbaiknya untuk melayani publik secara optimal. Tidak jarang kedekatan itu berujung pada pemutarbalikan fakta sehingga kepentingan birokrat yang kemudian diangkat dengan menjadikan publik sebagai alat justifikasi.

## 5). Perspektif kewarganegaraan.

Mendapat tempat cukup istimewa dalam kajian administrasi publik modern, dengan alasan: (1) Adanya tuntutan menghadirkan pelayanan publik yang lebih selektif dan edukatif. (2) Adanya tuntutan agar warganegara lebih berpengetahuan luas sehingga dapat berpartisipasi optimal dalam pelbagai arena publik dan memiliki pemahaman baik tentang

konstitusi. Titik muara perspektif kewarganegaraan lebih banyak didominasi dari segi praktek atau kemampuan teknis.

Reformasi birokrasi menurut (Sedarmayanti, 2009:71), adalah upaya pemerintah meningkatkan kinerja melalui berbagai cara dengan tujuan efektivitas, efisien dan akuntabilitas. Selajutnya menjelaskan bahwa reformasi birokrasi berarti: 1) Perubahan cara berpikir (pola pikir, pola sikap dan pola tindak); 2) Perubahan penguasa menjadi pelayan; 3) Mendahulukan peranan dan wewenang; 4) Tidak berpikir hasil produksi tetapi hasil akhir; 5) Perubahan manajemen kinerja. 6) Pantau percontohan reformasi birokrasi, mewujudkan pemerintahan yang baik, bersih, transparan dan profesional, bebas korupsi, kolusi dan nepotisme.

Untuk memfasilitasi perubahan nilai tersebut, sistem pendidikan calon pejabat sektor publik perlu ditinjau kembali dan disesuaikan dengan tuntutan keterbukaan ekonomi dan demokratisasi politik. Pemimpin masa depan harus memiliki nilai baru sektor publik, agar lebih mampu merumuskan dan melaksanakan berbagai kebijakan deregulasi, desentralisasi, partisipasi masyarakat, dan melaksanakan pemerintahan yang lebih terbuka. Reformasi publik yang harus dikembangkan adalah sistem sektor publik yang sesuai dengan keperluan pembangunan nasional, atas dasar ideologi, konsep dan model pembangunan Indonesia, bukan model yang diusulkan konsultan asing, yang memiliki latar belakang budaya dan ideologi berbeda, dari yang dimiliki bangsa Indonesia.

Steiss, 2003 dalam (Sedarmayanti, 2009:75-76). mengemukakan bahwa Aspek utama membangun birokrasi adalah: 1) Membangun visi birokrasi; 2) Membangun manusia birokrasi; 3) Membangun sistem birokrasi; 4) Membangun lingkungan birokrasi. Selain itu perhatian memperbaiki kesejahteraan birokrat publik belum memiliki pola dasar yang komprehensif, masalahnya masih bersifat parsial dan reaktif. Kesejahteraan birokrat publik meliputi hak yang harus diperoleh birokrat publik, termasuk gaji, tunjangan, dan benefit lain.

Reformasi birokrasi pemerintahan dalam perspektif lain dimaknai sebagai *reinventing government* (Osborne dan Gaebler, 1993) dan *banishing bureaucracy* (Osborne dan plastrik, 1996). Dalam pandangan ini reformasi birokrasi pada umumnya

dilakukan ke arah *downsizing* atau *privatization* menuju sistem birokrasi publik yang efisien, efektif, dan memiliki *entrepreneurial spirit*.

Tjokroamidjoyo, (2004:60), menjelaskan bahwa Revitalisasi birokrasi pemerintahan di Indonesia paling tidak dapat dilakukan melalui beberapa cara, yaitu: (a) birokrasi mesti netral dari organisasi partai politik, (b) meningkatkan terus profesionalisme birokrasi, (c) pengelolaan manajemen kebijakan yang lebih baik dan fokus serta berorientasi kepada kepentingan publik, (d) perampingan birokrasi, (e) mengelola pelayanan publik dengan baik dan berkualitas.

Secara umum pengertian kinerja merupakan terjemahan dari *performances*, yang berarti suatu hasil kerja atau taraf kesuksesan yang dicapai oleh seorang pegawai dalam bidang pekerjaannya yang dievaluasi oleh orang tertentu dan menurut kriteria tertentu. Menurut Dwiyanto (1995:24), bahwa “Kemampuan tersebut dapat dipengaruhi oleh motivasi, pendidikan, dan pengalaman kerja. sehingga dapat dikatakan kinerja sama dengan hasil kerja yang dihasilkan dari kemampuan untuk menghasilkan jasa dan materi”

Lambaga Administrasi Negara (2003:3) menyatakan bahwa “Kinerja dapat diartikan sebagai gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi.” Selanjutnya Musanef (1993:53) mengemukakan bahwa Kinerja atau prestasi kerja adalah kemampuan seseorang dalam usaha mencapai hasil kerja yang baik dan lebih menonjol ke arah tercapainya tujuan organisasi.”

Prestasi kerja atau kinerja itu hanya dapat dimiliki oleh orang-orang yang berkemauan keras dan memiliki keunggulan yakni sebagai orang yang selalu mempersepsi pekerjaannya agar mempunyai makna dan dapat dilakukan dengan kesungguhan untuk memenangkan suatu persaingan pekerjaan dalam arti persaingan positif. Usaha untuk meningkatkan prestasi kerja pegawai berhubungan dengan berbagai faktor, baik yang berhubungan dengan pegawai itu sendiri maupun yang berhubungan dengan lingkungan organisasi serta kebijaksanaan Pemerintah secara keseluruhan. Faktor yang berkaitan dengan diri pegawai adalah keinginan untuk maju dan berprestasi, kepuasan terhadap pekerjaannya, bangga atas pekerjaannya yang terselesaikan dan sebagainya.

Salah satu faktor yang mempengaruhi prestasi kerja, dapat digambarkan bahwa perilaku pekerja sekarang lebih memperhatikan pekerjaan sebagai sarana pernyataan diri sepenuhnya. Seseorang yang memperoleh kepuasan kerja dari pekerjaan itu akan mempertahankan prestasi kerja yang tinggi, meskipun tidak bisa berbangga dengan gaji yang diterimanya, dan jaminan kondisi kerja lainnya.

Hal ini secara umum dapat dirumuskan bahwa seseorang memiliki rasa puas terhadap pekerjaannya akan memperoleh berbagai sikap positif terhadap organisasi di mana ia bekerja, demikian pula sebaliknya. Implikasi bagi manajemen ialah semakin banyak orang yang merasa puas yang berakibat pada sikap positif terhadap organisasi, tugas-tugas pemberian motivasi menjadi semakin mudah.

#### Penilaian dan pengukuran kinerja birokrasi

Istilah “kinerja” merupakan terjemahan dari *performance* yang sering diartikan oleh para cendekiawan sebagai “penampilan”, “unjuk kerja”, atau prestasi. Literatur manajemen sumberdaya manusia, kinerja diartikan sebagai *the record of outcomes produced on a specified job function or activity during a specified time period* (Bernard & Russel, 1993: 397). Dalam definisi ini, aspek yang ditekankan adalah catatan tentang *outcome* atau hasil akhir yang diperoleh setelah suatu pekerjaan atau aktivitas dijalankan selama kurun waktu tertentu. Hal ini menunjukkan bahwa kinerja hanya mengacu pada serangkaian hasil yang diperoleh seorang pegawai selama periode tertentu dan tidak termasuk karakteristik pribadi pegawai yang dinilai.

Pendapat di atas, meskipun menekankan *outcome* yang dihasilkan dalam suatu fungsi atau aktivitas dalam waktu tertentu, namun secara umum suatu kinerja sering diartikan sebagai tingkat pencapaian hasil (*degree of accomplishment*). Di Indonesia, kinerja seorang pegawai negeri sipil, misalnya, lebih dikaitkan dengan pelaksanaan pekerjaan” (sebagaimana tercantum dalam Surat Edaran BAKN, No. 02/SE/1980), tertanggal 11 Pebruari 1980) ketimbang hasil pekerjaan. Oleh karena pemahaman kinerja lebih ditekankan pada pelaksanaan pekerjaan maka telah ditetapkan 8 unsur atau aspek kinerja yang harus dinilai seperti kesetiaan, prestasi, ketaatan, tanggung jawab, kejujuran, kerjasama, prakarsa, dan kepemimpinan. Mungkin paradigma yang dianut di sini adalah

paradigma birokrasi klasik yang lebih menekankan cara, perilaku, karakteristik yang ideal dibandingkan dengan paradigma yang berorientasi pada hasil.

Pencapaian hasil ini sebenarnya dapat dinilai menurut pelaku, yaitu hasil yang diraih oleh individu (kinerja individu), oleh kelompok (kinerja kelompok), oleh institusi (kinerja organisasi), dan oleh suatu program atau kebijakan (kinerja program/ kebijakan). Kinerja individu menggambarkan sampai seberapa jauh seseorang telah melaksanakan tugas pokoknya sehingga dapat memberikan hasil yang ditetapkan oleh kelompok atau institusi. Kinerja kelompok menggambarkan sampai seberapa jauh suatu kelompok telah melaksanakan kegiatan-kegiatan pokoknya sehingga mencapai hasil sebagaimana ditetapkan oleh institusi. Kinerja institusi berkenaan dengan sampai seberapa jauh suatu institusi telah melaksanakan semua kegiatan pokok sehingga mencapai misi atau visi institusi. Sedangkan kinerja program atau kebijakan berkenaan dengan sampai seberapa jauh kegiatan-kegiatan dalam program atau kebijakan telah dilaksanakan sehingga dapat mencapai tujuan program atau kebijakan tersebut.

Penilaian atau pengukuran kinerja merupakan aktivitas yang sangat penting karena digunakan sebagai ukuran keberhasilan organisasi (birokrasi pelayanan) dalam mencapai misinya. Informasi kinerja birokrasi pelayanan publik sangat bermanfaat untuk mengetahui sejauh mana pelayanan memenuhi harapan dan memuaskan pengguna jasa.

Ada dua pendekatan yang bisa digunakan untuk menilai atau mengukur kinerja yaitu *pertama*, pendekatan perilaku yang mempelajari perilaku relevan dan berhubungan langsung dengan pelaksanaan tugas pekerjaan seorang aparat. Pendekatan ini menekankan *quality of task oriented behavior*. Pengamatan ditunjukkan apakah perilaku atau cara tertentu mampu memberikan hasil tertentu yang bisa menjadi bahan pembelajaran pengembangan selanjutnya. *Kedua*, pendekatan hasil yang lebih dikenal dengan *result oriented criteria*, mempelajari apakah hasil yang dicapai telah sesuai dengan tuntutan dari pihak yang membutuhkan dan telah diberikan dengan kualitas yang terbaik dan didistribusikan secara adil kepada mereka yang membutuhkan (Keban, 2008:221).

Penting diperhatikan bahwa penilaian atau pengukuran kinerja birokrasi pelayanan publik tidak cukup hanya mengukur indikator-indikator yang melekat pada birokrasi

pelayanan itu sendiri, seperti efisiensi dan efektivitas, tetapi juga harus dilihat dari indikator-indikator yang melekat pada pengguna jasa. seperti kepuasan pengguna jasa, akuntabilitas dan responsivitas (Dwiyanto. 2005). Lebih lanjut dikemukakan ada beberapa indikator yang perlu dipertimbangkan yaitu: (1) produktivitas yakni seberapa besar pelayanan publik itu mencapai hasil yang diharapkan, (2) kualitas layanan; indikator ini berkaitan kepuasan masyarakat terhadap layanan yang diberikan, (3) responsivitas, adalah kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan serta mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. (4) responsibilitas, menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan birokrasi pelayanan publik dilakukan sesuai prinsip-prinsip administrasi publik, dan (5) akuntabilitas, dapat digunakan untuk melihat sejauh mana kebijakan dan kegiatan birokrasi pelayanan publik itu konsisten dengan kehendak masyarakat. Akuntabilitas yang tinggi jika kegiatan tersebut sesuai dengan nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat.

Uraian di atas menunjukkan bahwa indikator-indikator yang digunakan untuk mengukur kinerja birokrasi pelayanan publik bervariasi. Meskipun demikian dapat dikelompokkan dalam dua perspektif yaitu *pertama*: perspektif yang melihat kinerja birokrasi pelayanan publik sebagai pemberi layanan. *kedua*; melihat kinerja birokrasi pelayanan publik dari segi pengguna jasa atau masyarakat.

Kedua perspektif dalam menilai kinerja birokrasi pelayanan publik tersebut hendaknya tidak secara diametrik, tetapi tetap dipahami secara interaktif dari keduanya. Hal ini disebabkan masalah kinerja birokrasi pelayanan publik, terdapat berbagai faktor yang mempengaruhinya, baik faktor-faktor lingkungan internal dan eksternal birokrasi pelayanan publik.

Pengukuran kinerja dalam birokrasi pemerintahan bukanlah kegiatan yang baru. Pada tataran pemerintahan daerah setiap dinas, badan, kantor dan unit pelaksana teknis lainnya. telah ditugaskan untuk mengumpulkan atau menyampaikan informasi berupa laporan berkala (triwulan, semester, tahunan) atas pelaksanaan tugas pokok dan fungsi masing-masing perangkat birokrasi pemerintahan daerah. Tetapi sayangnya, laporan berkala dimaksud. lebih terfokus pada input, misalnya jumlah anggaran, jumlah

tenaga/pegawai, jumlah bahan/alat yang digunakan dalam suatu kegiatan. Pada hal dalam pengukuran kinerja lokus laporan bergeser dari besarnya jumlah sumber daya organisasi yang dialokasikan atau digunakan ke hasil yang dicapai dari penggunaan sumber daya tersebut.

Kecenderungan setiap organisasi melakukan pengukuran kinerja dalam aspek-aspek berikut: (1) finansial yang meliputi anggaran rutin dan pembangunan, (2) kepuasan pelanggan, di mana meningkatnya tuntutan masyarakat akan pelayanan yang lebih efisien. responsif dan akuntabel mendorong perlunya pengukuran kinerja birokrasi pelayanan publik dilakukan sehingga pimpinan organisasi bisa memperoleh informasi yang relevan mengenai kepuasan pelanggan, (3) kepuasan pegawai, juga perlu mendapatkan perhatian karena pegawai merupakan aset yang memiliki peran strategis dalam birokrasi pelayanan publik dan (4) kepuasan komunitas atau stakeholders. hal ini penting karena birokrasi pelayanan publik tidak berjalan dalam situasi “*vacum*” artinya aktivitas birokrasi pelayanan publik berinteraksi dengan berbagai pihak. Karena itu pengukuran kinerja perlu mengakomodasi kepuasan dari para stakeholders, juga persoalan waktu penting diperhatikan dalam pengukuran kinerja, supaya informasi tidak menjadi terlambat atau tidak relevan lagi dalam proses pengambilan keputusan dalam birokrasi pelayanan publik.

#### 1. Indikator kinerja

Indikator kinerja adalah ukuran kuantitatif dan/atau kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan. Indikator kinerja harus merupakan sesuatu yang akan dihitung dan diukur serta digunakan sebagai dasar untuk menilai atau untuk melihat tingkat kinerja, baik dalam tahap perencanaan, pelaksanaan, maupun setelah kegiatan selesai dan berfungsi. Indikator kinerja digunakan untuk meyakinkan bahwa kinerja hari demi hari organisasi/unit kerja yang bersangkutan menunjukkan kemampuan dalam menuju tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. (Sedarmayanti, 2008:198). Tanpa indikator kinerja, sulit untuk menilai kinerja (keberhasilan/ ketidakberhasilan) kebijakan, program, kegiatan, dan pada akhirnya kinerja organisasi pelaksanaannya.

Secara umum indikator kinerja memiliki fungsi sebagai berikut: 1) Memperjelas tentang apa, berapa, dan kapan kegiatan dilaksanakan; 2) Menciptakan konsensus yang

dibangun oleh berbagai pihak terkait untuk menghindari kesalahan interpretasi selama pelaksanaan kebijakan, program, kegiatan dan dalam menilai kinerja. 3) Membangun dasar bagi pengukuran, analisis dan evaluasi kinerja organisasi atau unit kerja.

Penetapan standar untuk setiap indikator setelah menentukan semua indikator kinerja yang berkaitan, tahap berikutnya adalah menetapkan standar capaian kinerja untuk untuk setiap indikator kinerja yang telah ditentukan. Penetapan standar ini berkaitan dengan rencana strategis yang telah dirumuskan. Agar dibuat capaian standar kerja untuk setiap periode pengukuran, baik lima tahunan, tiga tahunan, maupun bulanan. Perodesasi standar ukuran disesuaikan dengan kebutuhan laporan dan pengukuran yang akan dilakukan.

Penetapan standar pengukuran harus mempertimbangkan faktor: (1) Kesesuaian capaian kinerja dengan rencana strategis; (2) Sumber daya yang tersedia untuk pelaksanaan kegiatan, termasuk di dalamnya ketersediaan dana, sumber daya manusia, sarana dan prasarana, perkembangan teknologi dan lain-lain. (3) kendala yang mungkin akan dihadapi di masa depan.

Cara yang sering digunakan dalam penetapan standar, menurut Sedarmayanti (2008) adalah dengan menggunakan metode Delphi, yaitu menanyakan kepada pihak yang memiliki pengalaman dalam bidang tertentu yang dikuasai, dalam rangka pengembangan standar kinerja yang akan diimplementasikan. Sebelum menyusun dan menetapkan indikator kinerja, perlu terlebih dahulu mengetahui syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh suatu indikator kinerja. Syarat-syarat yang dimaksud yaitu: (1) spesifik dan jelas sehingga mudah dipahami dan tidak ada kemungkinan kesalahan interpretasi, (2) dapat diukur secara obyektif baik secara kuantitatif maupun kualitatif, (3) relevan, artinya indikator kinerja harus menangani aspek-aspek obyektif yang relevan, (4) bisa dicapai, artinya berguna untuk menunjukkan keberhasilan mulai dari masukan, proses, luaran, hasil dan dampak, (5) fleksibel dan sensitiv terhadap perubahan/penyesuaian pelaksanaan suatu kegiatan, dan (6) efektif artinya data dan informasi yang berkaitan dengan indikator kinerja dapat dikumpulkan, diolah dan dianalisis. (Sedarmayanti, 2008:198)

Untuk melakukan kajian secara lebih mendalam tentang faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas penilaian kinerja di Indonesia, maka (Keban 2009: 220-221) menyarankan, perlu melihat beberapa faktor penting sebagai berikut:



*Pertama*, kejelasan tuntutan hukum atau peraturan perundangan untuk melakukan penilaian secara benar dan tepat, merupakan faktor penting. Dalam kenyataannya, orang menilai secara subyektif dan penuh dengan bias tetapi tidak ada suatu aturan hukum yang mengatur atau mengontrol. Perbuatan tersebut.

*Kedua*, manajemen sumberdaya manusia yang berlaku memiliki fungsi dan proses yang sangat menentukan efektivitas penilaian kinerja. Aturan main menyangkut siapa yang harus menilai, bagaimana menilai, kapan menilai, kriteria apa yang digunakan dalam sistem penilaian kinerja sebenarnya diatur dalam manajemen sumberdaya manusia tersebut. Dengan demikian manajemen sumber daya manusia merupakan kunci utama keberhasilan sistem penilaian.

*Ketiga*, Kesesuain antara paradigma yang dianut oleh manajemen suatu organisasi dengan tujuan penilaian kinerja. Apabila paradigma yang dianut masih berorientasi pada manajemen klasik, maka penilaian selalu bias kepada pengukuran tabiat, suatu karakter pihak yang dinilai, sehingga prestasi kerja yang seharusnya menjadi fokus utama kurang diperhatikan.

*Keempat*, komitmen para pemimpin atau manajer organisasi publik terhadap pentingnya suatu penilaian kinerja. Bila mereka selalu memberikan komitmen yang tinggi terhadap efektifitas penilaian kinerja, maka para penilai yang ada di bawah otoritasnya akan selalu berusaha melakukan penilaian secara tepat dan benar.

Perkembangan lingkungan strategik baik pada level nasional maupun internasional yang dihadapi oleh setiap negara dewasa ini dan di masa mendatang, mengisyaratkan perubahan paradigma pemerintah, pembaruan sistem organisasi dan peningkatan kompetensi sumber daya aparatur dalam Penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik. Dalam hubungan ini salah satu sistem yang harus mengalami perubahan dan perbaikan di kalangan aparat birokrasi adalah pelayanan publik.

Pengembangan dan pemantapan birokrasi pelayanan publik dalam memberikan pelayanan yang efisien, responsif dan akuntabel menekankan pada fokus perhatian yang dapat dilakukan melalui: (1) penyiapan sumber daya aparatur (pelayan) yang menyadari fungsi sebagai abdi masyarakat, (pelayan masyarakat), (2) *customer driven government principle* yaitu prinsip pembalikan mental model pada aparat birokrasi dari keadaan lebih

suka dilayani menuju keadaan lebih suka melayani, dan (3) memberikan arah (standar) yang dapat memberikan peluang serta memberikan motivasi, agar setiap individu dan organisasi berkepentingan untuk memberikan pelayanan secara efisien, responsif dan akuntabel kepada masyarakat.

Proses demokratisasi yang sedang berlangsung di Indonesia memberikan pelajaran yang berharga bagi birokrasi disatu pihak dan warga negara (*citizen*) di pihak lain. Gelombang reformasi politik yang berawal dari keruntuhan hegemoni Orde Baru mengakibatkan runtuhnya tembok keangkuhan birokrasi dan melahirkan masyarakat sipil (*civil society*) yang kuat. Dalam konteks yang demikian, birokrasi publik perlu merevitalisasi diri agar dapat menyelenggarakan pelayanan publik yang lebih baik dan berkualitas sebagaimana disebutkan dalam Surat Keputusan MENPAN Nomor 25 Tahun 2004 yang mengatakan bahwa; pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan” (Handi, 2007:3).

Berdasarkan teori demokrasi yang mengajarkan adanya egaliter dan persamaan hak diantara warga Negara, maka pelayanan publik dirumuskan sebagai hasil dialog dari berbagai nilai yang ada dalam masyarakat yang dilaksanakan oleh birokrasi secara bertanggungjawab. (Dwiyanto, 2005:143). Dari pengertian ini dapat dipahami bahwa pelayanan publik bukan hanya harus akuntabel pada berbagai aturan hukum, melainkan juga harus akuntabel pada nilai-nilai yang ada dalam masyarakat, norma politik yang berlaku, standar professional dan responsive terhadap kepentingan warga masyarakat yang dilayani.

Pelayanan publik menjadi titik strategis untuk membangun praktek *good governance* melalui aktivitas birokrasi. Keberhasilan dalam mewujudkan praktek *good governance* dalam ranah pelayanan publik mampu membangkitkan dukungan dan kepercayaan dari masyarakat bahwa membangun *good governance* bukan hanya sebuah mitos tetapi dapat menjadi suatu kenyataan ditengah-tengah kondisi kejiwaan bangsa yang pesimis akan pelaksanaan *good governance*. Semakin meluasnya apatisme dan pesimisme ini tentu akan sangat berbahaya karena dalam beberapa hal dapat menumbuhkan toleransi

yang semakin meluas terhadap praktek *bad governance*. Kebiasaan masyarakat yang terbiasa memberikan pembenaran terhadap praktek *bad governance* menunjukkan bahwa masyarakat semakin toleran terhadap keburukan tersebut. Hal ini dapat dibuktikan dengan hasil penelitian *Governance and Decentralization Survey (GDS) 2002* pada 20 Provinsi di Indonesia yang menunjukkan bahwa sebagian besar warga menganggap wajar terhadap praktek pungutan liar dan justru merasa lega karena proses pelayanan dapat segera selesai.

Era globalisasi yang dengan kondisi persaingan yang cukup ketat dan penuh tantangan, aparat pemerintah dituntut untuk bisa memberikan layanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat dan berorientasi kepada kebutuhan masyarakat. Kualitas layanan kepada masyarakat ini menjadi salah satu indikator dari keberhasilan institusi pendidikan sebagai sebuah organisasi birokrasi publik.

Responsivitas sebagai salah satu indikator pelayanan berkaitan dengan daya tanggap aparat terhadap kebutuhan masyarakat yang membutuhkan pelayanan sebagaimana diatur di dalam aturan perundangan. Sementara itu, Siagian (2000) dalam pembahasannya mengenai teori pengembangan organisasi, mengindikasikan bahwa responsivitas menyangkut kemampuan aparat dalam menghadapi dan mengantisipasi aspirasi baru, perkembangan baru, tuntutan baru, dan pengetahuan baru. Birokrasi harus merespon secara cepat agar tidak tertinggal dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

Dilulio, 1994 dalam Dwiyanto (2002:60), menekankan bahwa responsivitas sangat diperlukan dalam pelayanan publik karena hal tersebut merupakan bukti kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan serta mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Selanjutnya, dalam studinya tentang reformasi birokrasi di Indonesia, Dwiyanto (2008: 50-51), menjelaskan bahwa responsivitas adalah kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Secara singkat responsivitas di sini menunjuk pada keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.

Responsivitas di masukkan sebagai salah satu kinerja pelayan publik, karena responsivitas secara langsung menggambarkan kemampuan organisasi publik dalam menjalankan misi dan tujuannya, terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Responsivitas yang rendah ditunjukkan dengan ketidakselarasan antara pelayanan dengan kebutuhan masyarakat. Hal tersebut jelas menunjukkan kegagalan organisasi dalam mewujudkan misinya dan tujuan organisasi publik. Organisasi yang memiliki responsivitas rendah dengan sendirinya memiliki kinerja yang jelek.

Dwiyanto (2008:63) lebih lanjut di dalam operasionalisasinya mengembangkan beberapa indikator responsivitas pelayanan publik, yaitu: keluhan pengguna jasa, sikap aparat birokrasi dalam merespon keluhan pengguna jasa, penggunaan keluhan pengguna jasa sebagai referensi perbaikan layanan publik, berbagai tindakan aparat birokrasi dalam memberikan pelayanan, dan penempatan pengguna jasa oleh aparat birokrasi dalam sistem pelayanan yang berlaku. Keluhan pengguna jasa merupakan indikator pelayanan yang memperlihatkan bahwa produk pelayanan yang selama ini dihasilkan oleh birokrasi belum dapat memenuhi harapan pengguna layanan

Pemahaman makna pelayanan publik, tidak terlepas dari masalah kepentingan umum yang menjadi asal usul timbulnya pelayanan. Kepentingan umum berkaitan dengan penyelenggaraan pelayanan kepada publik oleh organisasi pemerintah (birokrasi publik).

Menurut Pamuji (1992) pelayanan publik adalah berbagai kegiatan yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan barang dan jasa. Adapun Moenir (1989) menyatakan bahwa pelayanan publik adalah setiap kegiatan yang dilakukan oleh pihak lain yang ditujukan untuk memenuhi kepentingan kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk.

Berbagai pendapat di atas, dapat di pahami bahwa pada dasarnya pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara. Negara dibentuk oleh masyarakat (publik) dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Aktivitas negara diperankan oleh pemerintah melalui birokrasinya, antara lain birokrasi pelayanan publik.

Penyelenggaraan pelayanan publik dihadapkan pada berbagai pilihan organisasi antara lain: (1) sepenuhnya dilaksanakan oleh swasta, (2) swasta dengan sebagian milik

pemerintah, (3) gabungan antara swasta dengan pemerintah, (4) swasta dan aturan khusus. (5) sarana pemerintah yang dioperasikan, (6) pemborong pekerjaan pemerintah, (7) pemerintah dengan saingan, dan (8) pemerintah tanpa saingan.

Pilihan organisasi (birokrasi) sangat tergantung pada sifat, barang atau jasa yang diberikan, waktu pelayanan dan sebagainya yang melahirkan berbagai bentuk pelayanan. Dewasa ini masyarakat menuntut birokrasi pelayanan untuk menciptakan suatu standar pelayanan yang semakin berkualitas dan koperatif. Hal ini mendorong birokrasi pelayanan publik berorientasi pada pemuasan kebutuhan masyarakat (pelanggan).

Pelayanan prima adalah pelayanan yang memuaskan masyarakat sesuai dengan dengan standar dan azas pelayanan publik. Layanan dan dukungan kepada masyarakat dapat bermakna sebagai suatu bentuk layanan yang memberi kepuasan bagi pelanggannya, selalu dekat dengan masyarakat sehingga kesan yang menyenangkan senantiasa diingat oleh masyarakat karena jasa pelayanan yang diberikan dengan biaya yang terkendali/ terjangkau yang membuat masyarakat termotivasi untuk bekerja sama berperan aktif dalam meningkatkan kinerja birokrasi pelayanan publik.

Pelayanan prima yang efisien, responsif dan akuntabel kepada masyarakat dapat diberikan makna dalam sebuah kata “respek”. Respek dalam kegiatan pelayanan dapat diartikan sebagai menghormati atau menghargai kepentingan orang lain. Dengan demikian dalam menyajikan pelayanan hendaknya menambahkan sesuatu yang tidak dapat dinilai dengan uang, yaitu ketulusan dan integritas yang bermuara pada hal-hal yang melekat dalam pelayanan prima yang membuat orang lain senang seperti: (1) keramahan, kesopanan, perhatian dan persahabatan dengan orang yang menghubunginya, (2) kredibilitas dalam arti bahwa dalam melayani masyarakat, berpedoman pada prinsip ketulusan dan kejujuran dalam menyajikan jasa pelayanan yang sesuai dengan kepentingan masyarakat dan sesuai dengan komitmen pelayanan yang menempatkan masyarakat pada urutan nomor satu. (3) akses dalam arti seorang aparat birokrasi yang tugasnya melayani masyarakat, mudah dihubungi baik langsung maupun tidak langsung, (4) penampilan fasilitas pelayanan yang dapat mengesankan pelayanan yang sesuai dengan keinginan masyarakat, dan (5) kemampuan dalam menyajikan pelayanan sesuai dengan keinginan masyarakat meliputi biaya, kualitas dan moral.

Pelayanan akan bermakna, bila pelayanan yang diberikan oleh pelayan dengan penuh perhatian. Sehingga masyarakat yang dilayani merasa diperhatikan. Masyarakat yang dilayani merasakan nilai dari yang diharapkan. Morgan, 1990 (dalam Handi, 2007:57), mengatakan bahwa masyarakat pelanggan adalah orang yang paling penting yang menerima jasa. baik secara langsung melalui telepon atau melalui surat.

Tujuan pelayanan prima adalah memuaskan atau sesuai dengan keinginan pelanggan. Untuk mencapai hal itu. diperlukan kualitas pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan atau dengan keinginan pelanggan. Zeithaml, 1990 (dalam Santoso, 2008:63), menyatakan bahwa mutu pelayanan didefinisikan oleh pelanggan. Karena itu mutu pelayanan adalah kesesuaian antara harapan dan keinginan dengan kenyataan.

Pendapat lain sebagaimana dikemukakan oleh Lenvine (dalam Dwiyanto, 2005:147) yang mengatakan bahwa produk layanan publik paling tidak harus memenuhi tiga indikator yakni:

- a. *Responsiveness*, adalah daya tanggap penyedia layanan terhadap harapan, keinginan, dan aspirasi maupun tuntutan pengguna jasa.
- b. *Responsibility*, adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar proses pemberian jasa pelayanan publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi dan organisasi yang benar .
- c. *Accountability* adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar proses penyelenggaraan pelayanan sesuai dengan kepentingan stakeholders dan norma-norma yang berkembang dalam masyarakat.

Implementasi dari indikator yang dikemukakan di atas, pada hakekatnya adalah perwujudan dari konsep *Excellent Service* (pelayanan prima) yang diartikan sebagai pelayanan yang berorientasi pada pemenuhan tuntutan pelanggan mengenai kualitas sebuah jasa layanan publik yang diberikan dengan mengacu kepada:

- a. Pendekatan sikap (*attitude*), melalui pengembangan cara berfikir positif (logis, sehat, dan rasional) dan menghargai pelanggan;
- b. Pendekatan perhatian (*attention*), dengan cara memahami dan mendengarkan kebutuhan pelanggan yang merupakan cermin kualitas layanan yang diberikan.

- c. Pendekatan tindakan (*Action*), dengan cara memahami bahwa “*rule number one is the customer is always right*”. Dirjen Penum Depdagri, (2003:83). Formula ini menjelaskan bahwa langkah pertama yang harus dilakukan sebagai sebuah tindakan pelayanan publik yang baik adalah melakukan sesuatu yang terbaik untuk pelanggan secara konsisten agar terhindar dari komplain sebagai sebuah bentuk tindakan yang dilakukan pelanggan untuk mengekspresikan ketidakpuasannya dalam menerima pelayanan.

Hal ini dapat dipahami bahwa, *Excellent Service* (pelayanan prima) pada hakekatnya adalah pelayanan jasa publik yang dapat memberikan kepuasan kepada pelanggan dan tetap dalam batas memenuhi standar pelayanan yang dapat dipertanggung jawabkan. Pelayanan prima yang ditunjukkan oleh kualitas layanan (*service quality*) pada dasarnya bergantung pada tiga hal yakni; sistem, manusia dan teknologi. Faktor manusia memegang kontribusi sekitar 70% (Handi, 2007:38). Oleh karenanya tidak mengherankan, kepuasan terhadap kualitas layanan publik sering menjadi permasalahan. Pembentukan sikap (*attitude*) dan perilaku bukanlah hal yang mudah, tetapi memerlukan proses. Pembentukan harus dilakukan mulai dari proses rekrutmen, pelatihan, budaya kerja dan hasilnya tidak akan lahir seketika, sebagaimana halnya kualitas produk, maka kualitas pelayanan publik dalam bentuk jasa merupakan arah yang memiliki banyak dimensi.

Pengukuran kinerja birokrasi pelayanan yang diberikan oleh aparat pelayanan kepada masyarakat sangat ditentukan oleh kompetensi yang dimiliki oleh aparat birokrasi yang memberikan pelayanan. Kinerja birokrasi pelayanan akan ditentukan oleh kualitas/mutu pelayanan. Hal-hal yang perlu diperhatikan berkaitan dengan kualitas pelayanan mulai dari waktu, proses hingga waktu penyelesaian atau produk pelayanan yaitu: (1). akurasi pelayanan, berkaitan dengan reliabilitas pelayanan dan bebas dari kesalahan-kesalahan (2) kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan. Terutama bagi mereka yang berinteraksi langsung dengan masyarakat internal maupun eksternal, (3) tanggung jawab; berkaitan dengan penerimaan pesanan dan penanganan keluhan dari masyarakat. (4) kelengkapan; menyangkut lingkup pelayanan dan ketersediaan sarana pelayanan, (5) kemudahan mendapatkan pelayanan, berkaitan dengan banyaknya petugas yang melayani serta adanya fasilitas yang mendukung untuk

memproses data dan sebagainya, (6) variasi model pelayanan, berkaitan dengan inovasi untuk memberi pola-pola baru dalam pelayanan, (7) pelayanan pribadi, berkaitan dengan fleksibilitas, penanganan, permintaan khusus dan lain-lain, (8) kenyamanan dalam memperoleh pelayanan, berkaitan dengan lokasi, ruang tempat pelayanan, kemudahan menjangkau, ketersediaan informasi, petunjuk-petunjuk dan bentuk-bentuk lain, dan (9) atribut pendukung pelayanan lainnya. Seperti lingkungan, kebersihan, ruang tunggu dan fasilitas lainnya.

Berkaitan dengan kualitas/mutu pelayanan aparat birokrasi dalam memberikan pelayanan prima kepada masyarakat, maka dimensi mutu pelayanan sangat menentukan keberhasilan tujuan pelayanan prima, terdiri dari:

- a. Dimensi waktu dalam pelayanan prima, adalah dimensi yang menegaskan komitmen aparat yang memberikan pelayanan kepada masyarakat terhadap penyelesaian suatu layanan mulai proses sampai terselesainya pelayanan tersebut. Dengan dimensi waktu ini masyarakat dapat mengetahui berapa lama waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan pelayanan kepada masyarakat yang tentu saja akan memenuhi keinginan masyarakat;
- b. Dimensi biaya dalam pelayanan prima, adalah dimensi yang ditetapkan dengan transparansi tentang besar biaya yang dibebankan kepada pelanggan dalam sebuah jenis pelayanan. Dengan kejelasan jumlah biaya yang menjadi beban masyarakat akan menunjukkan bahwa aparat yang memberikan pelayanan kepada masyarakat tidak bermain dalam ketidaktahuan masyarakat seperti yang selama ini ditudingkan kepada aparat birokrasi pelayanan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat;
- c. Dimensi kualitas dalam pelayanan prima. adalah dimensi yang menunjukkan kepada aparat dan masyarakat yang memerlukan jasa pelayanan. Dari aspek aparatur yang memberikan pelayanan dimaksudkan apabila masyarakat telah memenuhi persyaratan pelayanan yang disyaratkan.
- d. Dimensi moral dalam pelayanan prima. adalah dimensi yang ditunjukkan kepada aparatur dan masyarakat. Pada dimensi ini aparat dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat tidak melakukan praktek-praktek kegiatan diluar aturan main



yang telah dibakukan sebagai dasar dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Pada dasarnya tujuan pelayanan publik adalah memuaskan publik untuk mewujudkan kepuasan dimaksud. dituntut kualitas pelayanan publik. Menurut Sinambela dkk. (2006:72) kualitas pelayanan yang prima tercermin pada: (1) adanya transparasi, yaitu pelayanan yang bersifat terbuka, mudah diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai (2) akuntabilitas. yakni dapat dipertanggung jawabkan sesuai aturan perundang-undanga (3) kondisional, artinya pelayanan sesuai kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berdasar pada prinsip efisiensi dan efektivitas. (4) partisipatif, artinya pelayanan bisa mendorong keikutsertaan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan kepentingan masyarakat, (5) kesamaan hak, yaitu pelayanan tidak melakukan diskriminasi baik dari segi suku. agama, golongan, status sosial dan sebagainya, dan (6) keseimbangan hak dan kewajiban. artinya pelayanan mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik.

Selanjutnya Zeithaml, Parasuraman, dan Berry (1990), (dalam Handi, 2007:57 dan Santoso, 2008:60), mengemukakan evaluasi kualitas pelayanan publik bisa dilihat dari sepuluh dimensi berdasarkan pandangan pelanggan atau masyarakat. Kesepuluh dimensi dimaksud yaitu: (1) *tangible* meliputi fasilitas fisik peralatan, personil dan komunikasi, (2) *reliability*. yaitu kemampuan unit pelayanan dalam menciptakan pelayanan yang dijanjikan dengan tepat. (3) *responsiveness*. yakni kemauan untuk membantu konsumen bertanggung jawab terhadap kualitas pelayanan, (4) *competence*. yakni pengetahuan dan keterampilan yang baik oleh aparatur dalam memberikan layanan. (5) *courtesy*. yaitu sikap atau perilaku ramah, bersahabat, tanggap terhadap keinginan konsumen dan mau melakukan kontak atau hubungan pribadi. (6) *Credibility*, yakni sikap jujur dalam setiap upaya untuk menarik kepercayaan masyarakat, (7) *Security*.. yaitu jasa pelayanan yang diberikan harus dijamin bebas dari berbagai bahaya dan resiko, (8) *access*. yakni terdapat kemudahan untuk mengadakan kontak dan pendekatan, (9) *comunication*, yaitu adanya keinginan pemberi layanan untuk mendengarkan suara, keinginan atau aspirasi pelanggan, sekaligus kesediaan

selalu menyampaikan informasi baru kepada masyarakat, dan (10) *understanding the customer*, yaitu melakukan segala upaya guna mengetahui kebutuhan masyarakat.

Berkaitan penyelenggaraan pelayanan prima oleh birokrasi pelayanan publik, menurut Lembaga Administrasi Negara (1998) terdapat beberapa macam pola penyelenggaraan yang bisa dilakukan yaitu: (1) pola pelayanan fungsional. yakni pola pelayanan publik yang diselenggarakan oleh suatu birokrasi publik sesuai dengan tugas, fungsi dan kewenangannya, (2) pola pelayanan satu pintu, yaitu pola pelayanan publik yang diberikan secara tunggal oleh satu birokrasi pelayanan publik berdasarkan pelimpahan wewenangan dari birokrasi publik yang terkait lainnya, (3) pola pelayanan satu atap, yakni pola pelayanan publik yang diselenggarakan secara terpadu pada satu tempat oleh beberapa perangkat birokrasi publik sesuai kewenangannya masing-masing. dan (4) pola pelayanan secara terpusat. yaitu pola pelayanan publik yang diselenggarakan satu birokrasi pelayanan publik yang bertindak sebagai koordinator terhadap pelayanan birokrasi publik lainnya yang terkait dengan bidang pelayanan publik yang bersangkutan.

Salah satu konsep *service quality* yang populer adalah *ServQual* oleh Parasuraman, Zeitham, dan Berry. Berdasarkan konsep ini *service quality* memiliki dimensi yakni *reliability*, *responsiveness*, *assurance*, *emphaty* dan *tangible* sebagaimana telah diuraikan sebelumnya. Secara umum kriteria yang diharapkan memenuhi pelayanan umum yang prima guna memenuhi dimensi tersebut antara lain: 1. Memiliki tingkat keterjangkauan yang tinggi; 2. Memiliki tingkat ketepatan yang tinggi; 3. Memiliki kenyamanan kepada pelanggan; 4. Menunjukkan kredibilitas kepada pelanggan; 5. Memiliki tingkat efisiensi yang tinggi; 6. Memiliki tingkat efektivitas yang tinggi; 7. Memiliki kejujuran; 8. Memiliki kemampuan merespons secara tepat dan cepat; dan 9. Memberikan jaminan keamanan yang diperlukan.

Faktor utama yang menentukan performan suatu lembaga pendidikan adalah jasa yang dihasilkan dalam pelayanan publik. Jasa yang bermutu, yang sesuai dengan apa yang diinginkan oleh *stakeholders* (pemangku kepentingan) pendidikan. J. M. Juran (dalam Ariani, 1999:3) mengatakan bahwa mutu adalah kesesuaian dengan tujuan atau manfaatnya. Selain itu hal yang penting untuk menjadi perhatian dalam rangka peningkatan layanan publik dalam konteks mutu adalah pengendalian mutu (*quality*

*control*), penjaminan mutu (*quality assurance*). Standar Kualitas (*Quality Standard*), dan Standar Penilaian (*Assesibilitas*), yang secara spesifik di bidang akademik sebagai jaminan untuk menerapkan prinsip pelayanan prima (*Excellent Service*) masing-masing:

a. Pengendalian mutu (*quality control*)

Pengendalian mutu (*quality control*) adalah suatu proses perbaikan yang terus menerus (*continuous improvement process*) terhadap kualitas layanan jasa publik yang diberikan yang memerlukan dukungan dari seluruh anggota organisasi yang terukur yang merupakan komitmen bersama sebagai sebuah sikap yang diformulasikan dan didemonstrasikan dalam setiap lingkup kegiatan dan kehidupan organisasi.

Dasar-dasar pengendalian mutu (*quality control*) dapat dilakukan dengan memilih subjek atau dasar pengendalian, memilih unit-unit pengukuran, menyusun standar performansi, menginterpretasikan perbedaan antara standar dengan data yang nyata untuk pada akhirnya mengarah kepada perbaikan atau peningkatan mutu (*quality improvement*) untuk mempertahankan perbaikan atau peningkatan yang telah tercapai, Misalnya dengan *Total Quality Service (TQS)* serta *Total Quality management (TQM)* dari Deming, Vincent, dan Stephen.

b. Penjaminan mutu (*quality assurance*).

Penjaminan mutu (*quality assurance*) digunakan untuk membangun sebuah kepercayaan yang digunakan untuk memuaskan kebutuhan tertentu, dan memberikan bukti bahwa kualitas layanan berfungsi secara efektif. Dengan kata lain bahwa *quality assurance* adalah jaminan yang diberikan manajemen bahwa produk atau jasa yang dihasilkannya itu berkualitas karena manajemen telah menciptakan sistem yang dapat memberikan jaminan atas kualitas tersebut.

1) Standar kualitas (*quality standard*)

Standar Pelayanan prima yang diberikan pemerintah merupakan pelayanan kepada masyarakat yang didasarkan pada standar pelayanan yang terbaik. Apabila pemerintah telah memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat maka pelayanan prima pemerintah telah memenuhi standar. Pelayanan prima pemerintah yang memenuhi standar berarti pemerintah telah mewujudkan kualitas pelayanan yang memenuhi harapan masyarakat.

Secara konseptual, kualitas pelayanan dapat diterapkan pada produk barang dan jasa, karena yang ditekankan dalam penerapannya adalah perbaikan sistem kualitas yang terstandar. Kualitas layanan itu sendiri adalah suatu usaha memenuhi atau melebihi harapan pelanggannya yang merupakan kondisi yang setiap saat berubah. Kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan.

Standar kualitas tersebut meliputi dimensi-dimensi: 1. Ketepatan waktu pelayanan, berkaitan dengan waktu tunggu dan waktu proses; 2. Akurasi pelayanan, berkaitan dengan keakuratan pelayanan dan bebas dari kesalahan-kesalahan; 3. Kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan, berkaitan dengan perilaku orang-orang yang berinteraksi langsung dengan pelanggan eksternal; 4. Tanggung jawab, berkaitan dengan penerimaan pesanan dan penanganan keluhan masyarakat; 5. Kemudahan memperoleh pelayanan, berkaitan dengan banyaknya petugas yang melayani dan fasilitas pendukung; 6. Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan berkaitan dengan lokasi, ruangan pelayanan, ketersediaan informasi dan petunjuk panduan lainnya.

## 2) Aksesibilitas

Aksesibilitas terkait dengan pengukuran melalui ukuran-ukuran dasar baik terhadap organisasi maupun pelanggan. Komponen dalam sistem pengukuran diantaranya adalah menyusun standar ukuran, proses dan hasil, mengidentifikasi keinginan pelanggan, memperbaiki kesalahan dan meningkatkan etos kerja.

Apabila hal ini dikaitkan dengan penilaian pada konteks penilaian dan pengukuran pendidikan, maka yang dimaksud adalah standar teknis mengenai sistem dan proses penilaian pendidikan, baik yang berkaitan dengan teknik dan prosedur yang secara minimal harus dilakukan dalam melaksanakan penilaian pendidikan, penilaian program, penilaian kemampuan belajar, maupun penilaian prestasi belajar siswa.

Dari kajian tersebut dapat dipahami bahwa pada hakekatnya pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara Negara sebagai pelayan publik dengan tetap mempertimbangkan tidak hanya pada faktor efisiensi dan efektifitas saja akan tetapi juga azas keadilan. Karena tanpa azas keadilan maka ketimpangan pelayanan tidak dapat dihindari. Hal ini juga dimaksudkan untuk

mengantisipasi kecenderungan birokrasi publik yang dalam pencapaian target tersebut, cenderung menghindari kelompok miskin, masyarakat marjinal dan terpencil yang biasanya diabaikan. Kebijakan desentralisasi pendidikan memerlukan pelayanan publik yang bertanggung jawab sebagaimana disebutkan dalam berbagai indikator di atas. Sebagai sebuah kebijakan yang telah diimplementasikan dalam kerangka desentralisasi pemerintahan, peran birokrasi sangat menentukan.

## BAB. 11.

### PERILAKU BIROKRASI DAN KUALITAS PELAYANAN PUBLIK

#### 1. Konsep Birokrasi

“Birokrat brengsek!”. Sebuah kalimat pendek bermakna jahat yang diungkap Blau dan Meyer, (2000:3) mengawali tulisannya. Setelah melihat orang-orang dipimpong dari satu pejabat ke pejabat lain dengan tidak memberi informasi yang jelas tentang apa yang benar dan yang harus dilakukan. Oleh karena itu istilah “birokrasi” yang digunakan Blau dan Meyer ini bukanlah julukan yang mengacu pada inefisiensi dan inefektifitas pemerintahan, karena menurutnya itu bukanlah makna “birokrasi” yang sesungguhnya.

Menurut Blau (2000:6), selagi istilah birokrasi digunakan sebagai sinonim inefisiensi, pada saat lainnya istilah ini juga digunakan secara tidak langsung suatu efisiensi yang bengis. Birokrasi merupakan suatu lembaga yang sangat kuat dengan kemampuan meningkatkan kapasitas potensial terhadap hal-hal yang baik dan buruk, karena birokrasi merupakan instrument administrasi rasional yang netral pada skala besar. Birokrasi mempermudah ekspansi imperialistik dan eksploitasi ekonomi sehingga merusak bangsa-bangsa terbelakang dan orang-orang termiskin.

Birokrasi bukanlah suatu fenomena baru karena telah ada dalam bentuknya yang sederhana sejak beribu tahun lalu. Namun kecenderungan terhadap birokratisasi telah mengalami perubahan secara mendasar dan signifikan sejak seratus tahun terakhir ini. Dalam masyarakat kontemporer, birokrasi telah menjadi satu lembaga yang dominan, sesungguhnya birokrasi lebih sebagai satu lembaga yang melambangkan lahirnya jaman modern. Jika kita tidak memahami bentuk lembaga ini, maka kita tidak dapat memahami kehidupan sosial dewasa ini.

Kondisi normal, posisi kekuasaan dari sebuah birokrasi yang telah dikembangkan sepenuhnya selalu menguasai semua aspek kehidupan. Yang menurut Weber, dalam (Blau, 2000) “Penguasa politik” menemukan dirinya pada posisi *sang dilettante* yang berdiri sebagai lawan dari *sang pakar* yang menghadapi pejabat terlatih yang berdiri di dalam manajemen administrasi. Inilah yang terjadi tidak peduli apakah penguasa yang dilayani birokrasi itu adalah rakyat jelata yang dilengkapi dengan senjata, “inisiatif legislatif”, atau

sebuah perlemen yang dipilih berlandaskan basis demokrasi, dan dilengkapi dengan hak untuk menyampaikan mosi tidak percaya atau dengan otoritas aktual untuk mengutarakannya.

Blau dan Meyer (2000:17), lebih lanjut mengutip pendapat Weber tentang karakteristik pokok struktur birokrasi yang meliputi: 1). Pembagian kerja yang jelas dalam kegiatan tertentu. 2). Organisasi harus berdasarkan prinsip hirarki, bahwa setiap yang rendah harus berada di bawah control yang lebih tinggi. 3). Pelaksanaan birokrasi didasarkan pada sistem aturan yang eksplisit menentukan tanggungjawab setiap anggota. 4). Pejabat ideal yang menjalankan tugas berdasarkan impersonalitas formalistik, tanpa kebencian. 5). Perekrutan organisasi birokrasi didasarkan pada kualifikasi teknis yang didasarkan pada senioritas dan prestasi kerja. 6). Perlunya disiplin atas batas ruang lingkup rasional yang bias, diwujudkan melalui sistem kaidah/peraturan dan hirarki pengawasan.

Resistensi terhadap perubahan di dalam organisasi memiliki banyak sumber. Perubahan seringkali mengancam karir dan mengganggu kepentingan, yang menyebabkan resistensi terhadap perubahan itu. Situasi semacam inilah yang ditunjukkan oleh sejarawan Alfred Cahandler; bahwa perusahaan mengalami kemunduran dalam bisnisnya sebelum melakukan reorganisasi dan menerapkan struktur desentralisasi modern. Untuk mengatasi masalah ini tanpanya diperlukan organisasi-organisasi baru atau manajer baru, yang tidak dibebani oleh tradisi-tradisi dan loyalitas pribadi yang belum terjebak dalam proses-proses sosial yang mewarnai hubungan antar pribadi dalam organisasi..

Blau dan Meyer lebih lanjut mengungkap wajah lain birokrasi dengan mengutip apa yang dikatakan oleh Charles H. Page sebagai aktifitas-aktifitas dan interaksi-interaksi tak resmi yang begitu menonjol dalam berbagai operasi sehari-hari organisasi formal. Kasus-kasus konkrit ini memberikan landasan untuk melakukan penelitian ulang tentang konsep organisasi birokratis dan hubungannya dengan efisiensi administrasi. Disini Blau dan Meyer mengangkat kasus konkrit konsep organisasi birokrasi yang terjadi di: Angkatan Laut, Pabrik, Lembaga Pemerintahan, dan di Kepolisian.

Menurut Blau dan Meyer (2000:23); ketika kita secara seksama mencermati segmen-segmen kecil berbagai birokrasi untuk mengamati operasi-operasi mereka secara mendetail, kita akan menemukan berbagai pola aktivitas dan interaksi yang tidak dapat

dijelaskan berdasarkan struktur formal. Apakah kelompok kerja merupakan bagian dari angkatan bersenjata, pabrik, pegawai pemerintahan atau kepolisian. Konsep ini patut dicermati lebih dalam, mengingat fakta bahwa penyimpangan-penyimpangan dari cetak biru formal merupakan pola-pola yang terorganisir secara sosial dan tidak semata-mata sebagai konsekuensi dari perbedaan-perbedaan kepribadian yang kebetulan.

Sebenarnya, dalam pengertian aslinya birokrasi tidaklah seburuk seperti yang diduga kebanyakan orang. Namun demikian, melihat buruknya persepsi itu, ada dua hal yang perlu dipertimbangkan. *Pertama*, apa yang terjadi dengan warna negatif itu boleh jadi lebih merupakan satu ekses. *Kedua*, mencoba untuk membandingkan persepsi masyarakat itu dengan konsepsi asli dari birokrasi. Dalam hubungannya dengan hal ke dua, tidak ada pilihan lain kecuali untuk berpaling pada pendapat Max Weber. Bagi Weber, birokrasi adalah salah satu bentuk organisasi belaka. Penerapan birokrasi senantiasa dikaitkan dengan tujuan yang hendak dicapai.

Birokrasi dimaksudkan sebagai satu sistem otoritas yang ditetapkan secara rasional oleh berbagai peraturan. Birokrasi dimaksudkan untuk mengorganisasi secara teratur, suatu pekerjaan yang harus dilakukan oleh orang banyak. Fritz Morstein Marx (dalam Santoso, 2008:2) merumuskan birokrasi sebagai tipe organisasi yang dipergunakan pemerintah modern untuk melaksanakan tugas-tugasnya yang bersifat spesialisasi dilaksanakan dalam sistem administrasi dan khususnya oleh aparatur pemerintah.

Sementara itu, Peter A. Blau dan Charles H. Page, (dalam Santoso 2008:2) memformulasi birokrasi sebagai sebuah tipe dari suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administratif yang besar, dengan cara mengkoordinasikan secara sistematis dari pekerjaan banyak orang. Dari definisi Blau dan Page, menunjukkan bahwa birokrasi tidak hanya dikenal dalam organisasi pemerintah, tetapi juga pada semua organisasi besar, seperti militer dan organisasi-organisasi niaga. Dengan demikian, birokrasi akan kita temui pada setiap bentuk organisasi (yang modern) yang dihasilkan oleh proses rasionalisasi.

Kebanyakan ahli ilmu sosial mendefinisikan birokrasi dalam satu arah yang dimaksudkan untuk mengidentifikasi fenomena yang terliput dalam organisasi yang benar dan kompleks. Lepas dari segala macam konotasi, penggunaan konsep birokrasi



sebenarnya bebas nilai. Pembahasan terhadap birokrasi bukan atas dasar sikap heroik atau sikap benci, melainkan untuk mengidentifikasi birokrasi itu sebagai sebagai satu bentuk organisasi sosial dengan karakteristiknya yang teratur. Kekaburan dalam teori birokrasi berasal dari perbedaan pendekatan dalam menggambarkan karakteristik birokrasi dan kegagalan kita untuk menangkap adanya perbedaan cara pandang dan pendekatan itu.

Ferrel Heady lebih jauh meyakini bahwa birokrasi adalah satu bentuk organisasi. Organisasi, tidak peduli apakah ia birokrasi atau tidak, ditentukan oleh ada tidaknya karakteristik strukturalnya. Memahami bahwa birokrasi merupakan karakter struktur dari setiap organisasi, tidaklah berarti bahwa semua birokrasi identik dengan struktur. Memang banyak usaha telah dilakukan untuk melakukan konseptualisasi elemen-elemen yang dapat dipandang sebagai dimensi dari struktur organisasi. Tujuannya adalah untuk meletakkan organisasi dalam satu garis lurus di tempat setiap dimensi ditampilkan. Pengamatan terhadap satu organisasi tertentu, seharusnya meliputi semua dimensi yang secara bersama telah membangun satu profil dan strukturnya sendiri. Profil struktur ini, diharapkan dapat dipergunakan untuk melakukan karakterisasi, terutama untuk memenuhi tujuan-tujuan perbandingan.

Salah satu keuntungan pokok dalam cara perumusan struktural adalah bahwa cara perumusan struktural memungkinkan kita untuk memperhatikan semua pola perilaku yang secara nyata ditemukan dalam birokrasi. Pola perilaku ini acapkali lebih dikenal dengan istilah perilaku birokratik. Pendekatan behavioral atau perilaku pada birokrasi pertamanya haruslah menjawab persoalan, apakah yang membedakan satu birokrasi dan birokrasi lainnya. Ini secara teoritis melibatkan pembicaraan mengenai tipe-tipe birokrasi.

Birokrasi menurut Widodo (2002), mempunyai peran penting dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Dalam hubungan itu, peran birokrasi dapat dibedakan dalam tiga macam yaitu sebagai birokrat, politik dan profesi. Birokrasi sebagai birokrat semata-mata bertugas melaksanakan apa yang menjadi kebijakan yang dibuat para politisi. Birokrasi sebagai politisi, tidak hanya sekedar melaksanakan apa yang menjadi kebijakan politik yang dibuat para politisi, tetapi juga ikut bermain politik dalam arti ikut menentukan bahkan mendominasi dalam menetapkan apa yang menjadi arah, tujuan, sasaran, dan substansi kebijakan politik. Birokrasi sebagai profesi, menunjuk pada

suatu okupasi tertentu yang menuntut adanya persyaratan khusus layaknya profesi lainnya, artinya jabatan birokrasi hanya bisa diisi oleh mereka yang mempunyai keahlian dibidang tertentu. (Rakhmat, 2009:68-69).

Rakhmat lebih lanjut, menjelaskan bahwa konsep birokrasi yang lebih moderat ditulis oleh Thompson (1976) yang menyatakan bahwa birokrasi adalah sarana bagi pemerintah yang berkuasa untuk melaksanakan misi organisasi. Birokrasi lahir sebagai refleksi bagi banyaknya ragam kebutuhan yang harus dipenuhi sehingga diperlukan suatu sistem administrasi dan pengaturan yang sistematis dan terorganisir dengan baik. Ia mengutip pendapat Blau dan Mayer (2000) menyebut birokrasi sebagai tipe dan suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administratif yang besar dengan cara mengkoordinasikan secara sistematis pekerjaan dari banyak orang dalam suatu organisasi.

Perkembangan konsep birokrasi terdapat pengertian yang netral dalam arti birokrasi harus netral; bahwa netralitas birokrasi adalah dibersihkannya birokrasi dari keterlibatannya dalam permainan politik. Birokrasi tetap diperlukan kontribusinya dalam pengambilan kebijakan publik, tetapi birokrasi tidak dapat dibenarkan untuk dipakai pimpinan eksekutif untuk meraih dan mempertahankan kekuasaan politik. Dengan demikian birokrasi harus menjadi Instrumen negara untuk memenuhi kepentingan publik. Selain itu, birokrasi harus profesional, artinya birokrasi harus memiliki rasa tanggung jawab dalam melaksanakan apa yang menjadi tugas, fungsi, dan kewenangannya.

Mengutip pendapat Knott dan Miller (1987) mengklasifikasi birokrasi dalam bentuk birokrasi terbuka, campuran, dan tertutup. Derajat keterbukaan birokrasi dapat dilihat dari aksesibilitas masyarakat untuk berhubungan dengan birokrasi. Birokrasi terbuka ditandai oleh adanya pola rekrutmen yang relatif fleksibel atau tidak ada pola rekrutmen sama sekali. Semua orang tanpa kecuali dipandang memenuhi syarat untuk menjadi anggota birokrasi. Kualifikasi untuk menduduki suatu jabatan birokrasi seperti tingkat pendidikan tidaklah dituntut dengan ketat. Faktor politik berpengaruh terhadap birokrasi sehingga birokrasi menjadi semakin terpolitisasi. Tipe birokrasi campuran merupakan hasil kontak yang agak terbatas antara birokrasi dan masyarakat. Kontak yang agak terbatas tersebut dapat diawali dengan masuknya individu ke dalam jajaran birokrasi pemerintahan guna

mengurangi kelemahan birokrasi. Perubahan besar-besaran dalam tubuh birokrasi hanya akan terjadi apabila terjadi perubahan sosial politik yang mendasar. Adapun tipe birokrasi tertutup ditandai dengan adanya ciri yang sangat elitis dikalangan birokrasi dan mereka menjadi kelas yang memiliki hak privelese. Keunggulan sangat diutamakan pada fase pertama masuk jajaran birokrasi, tetapi pada fase berikutnya aturan-aturan senioritas yang diutamakan dan diberlakukan.

Berdasarkan misi organisasi, birokrasi dapat dibedakan dalam tiga kategori, yaitu birokrasi pemerintahan umum, birokrasi pembangunan, dan birokrasi pelayanan (Thoha, 2003: 36). Birokrasi pemerintahan umum dimaksudkan sebagai rangkaian organisasi pemerintahan yang menjalankan tugas-tugas pemerintahan umum termasuk memelihara ketertiban dan keamanan. Birokrasi pembangunan, yaitu organisasi pemerintahan yang menjalankan salah satu bidang atau sektor guna mencapai tujuan pembangunan. Birokrasi pelayanan adalah unit organisasi yang pada hakikatnya merupakan bagian yang langsung berhubungan dengan masyarakat. Sejalan dengan kategori birokrasi pelayanan, (Thoha 2003: 78) mengatakan bahwa pelayanan yang diberikan oleh birokrasi pemerintah itu mempunyai monopoli untuk mempergunakan wewenang dan kekuasaan yang ada padanya untuk memaksa setiap warga negara mematuhi peraturan yang telah ditetapkan.

Birokrasi yang berada dalam lembaga pemerintah bukanlah merupakan kekuatan politik, melainkan lebih banyak penekanannya pada aspek teknis administratif. Dengan kata lain, birokrasi dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat secara obyektif dan tanpa memihak (Benveniste, 1991, dalam rahmat 2009:76-77). Dengan demikian birokrasi publik sebagai pelaku kebijakan dan pelaku pelayanan seharusnya tidak hanya sekedar netral terhadap kekuasaan politik, tetapi harus bertanggung jawab terhadap apa yang menjadi tindakan kepada publik dalam kerangka menjalankan kewenangan yang diberikan kepadanya.

Birokrasi publik berperan memberikan pelayanan kepada warga masyarakatnya secara imperative. Imperatif diperlukan untuk memperoleh kepatuhan dan urgensi akan pelayanan masyarakat. Dengan sifat sistem pelayanan birokrasi pemerintah seperti itu membuat perilaku birokrasi menjadi formal, hirarki, dan rasional. Dengan sifat formal dan impersonal yang begitu dominan mengakibatkan pelayanan publik lebih mementingkan

orientasi pada aturan organisasi yang statis, dibandingkan dengan orientasi kemanusiaan yang lebih dinamis. Dalam konteks pengelolaan pembangunan, ditekankan adanya pendekatan yang dapat digunakan untuk lebih memahami organisasi birokrasi, yaitu organisasi sebagai sistem pembuatan keputusan dan pencapaian tujuan yang sangat dipengaruhi oleh rasionalitas, serta organisasi sebagai bagian dan lingkungan sosial yang lebih luas dan mempengaruhi berfungsinya organisasi.

Berbagai pandangan para filsuf antara lain, Hegel (dalam Rozi, 2002) mengemukakan bahwa birokrasi seharusnya melayani kepentingan publik, karena dalam kenyataannya kebijaksanaan-kebijaksanaan negara seringkali hanya menguntungkan sekelompok orang dalam masyarakat. Lebih lanjut Pembahasan birokrasi dalam konteks perlunya menciptakan suatu struktur yang dapat menjembatani antara negara yang merefleksikan kepentingan umum dengan *civil society* yang terdiri atas berbagai kepentingan khusus di dalam masyarakat.

Pandangan lain dikemukakan oleh Baron de Grimm (1813) yang pernah meneliti keadaan “*bureaumania*” yaitu adanya sebuah penyakit yang jelas merusak Perancis. disebabkan adanya sosok birokrasi yang bersifat infinitas, yakni suatu institusi yang melakukan pengaturan yang memiliki ketidakterbatasan wewenang dan ruang gerak di suatu negara. Adapun Max Weber (1989) menjelaskan ciri-ciri suatu birokrasi moderen. Weber menolak untuk menyebut birokrasi oleh pejabat yang dipilih atau seseorang yang diseleksi dari sekumpulan orang. Ciri pokok pejabat birokrasi ialah mereka adalah orang-orang yang diangkat. Meskipun bagi weber tidak ada pelaksanaan otoritas yang benar-benar birokratis yakni semata-mata melalui pejabat yang dibayar dan diangkat secara kontra aktual. Weber memandang birokrasi sebagai unsur utama dalam rasionalisasi dunia modern.

## **2. Birokrasi sebagai organisasi rasional**

Teoritis birokrasi moderen yang sering dijadikan acuan ilmuwan sosial adalah Max Weber. Konsep Weber (1989) tentang “*the ideal type of bureaucracy*” merumuskan ciri-ciri pokoknya yang lebih sesuai dengan masyarakat moderen. Hal ini dirangkum oleh Donal P. Warwick (1975) dalam empat ciri Utama yaitu: pertama, adanya suatu struktur hirarkis; kedua, adanya posisi-posisi atau jabatan-jabatan yang masing-masing memiliki

tugas dan tanggung jawab yang jelas: ketiga, adanya aturan-aturan, regulasi-regulasi dan standar formal; keempat, adanya personil yang secara teknis memenuhi syarat bekerja atas dasar karir. Selanjutnya La Palombara (1967) merangkum ciri-ciri khusus organisasi birokrasi dalam lima aspek yaitu: *pertama*, aturan-aturan administratif yang sangat terdiferensiasi dan terspesialisasi; *kedua*, rekrutmen atas dasar prestasi; *ketiga*, penempatan, mutasi dan peralihan serta promosi atas dasar kriteria universalistis bukan partikularistis; *keempat*, administrator-administrator yang merupakan tenaga profesional yang digaji dan memandang pekerjaannya sebagai karir; *kelima*, pembuatan keputusan dalam konteks hirarki, tanggungjawab, dan disiplin yang rasional.

Ciri-ciri organisasi rasional yang dikemukakan di atas pada hakikatnya merupakan dasar pembentukan organisasi pemerintah yang dikenal sebagai birokrasi pemerintahan (birokrasi publik). Tentu saja dalam perilaku birokrasi pemerintahan terdapat beberapa kritik dan kelemahan. Namun pada hakikatnya birokrasi pemerintahan dalam melaksanakan tugasnya adalah organisasi yang rasional.

Birokrasi dalam pengertian yang lebih terbatas sama dengan organisasi pemerintahan, dan administrasi publik (*public administration*). Pengertian yang terbatas ini sejalan dengan istilah birokrasi pemerintahan (*governmental bureaucracy*) seperti yang dipakai oleh Almond dan Powell, 1966) yaitu birokrasi pemerintahan adalah sekumpulan jabatan dan tugas yang terorganisasi secara formal, yang berkaitan dengan jenjang yang kompleks yang tunduk pada pembuatan peran formal (*the formal role-makers*). Lance Catles (1976) dalam suatu uraian tentang birokrasi di Indonesia mengemukakan pengertian birokrasi sebagai orang-orang bergaji yang menjalankan fungsi pemerintah. Tentu saja termasuk di dalamnya para perwira tentara dan birokrasi militer. Berdasarkan berbagai pengertian di atas, maka yang dimaksudkan dengan birokrasi adalah keseluruhan organisasi pemerintah di bawah departemen dan lembaga non departemen, baik pada tataran nasional maupun daerah, seperti propinsi, kabupaten dan kota bahkan sampai tingkat kelurahan/desa.

Berdasarkan perbedaan visi, misi dan tugas pokok yang mendasari birokrasi, sekurang-kurangnya dapat dibedakan dalam tiga kategori yaitu:

- a. Birokrasi pemerintah umum, yaitu rangkaian organisasi pemerintahan yang menjalankan tugas-tugas pemerintahan umum termasuk memelihara ketertiban dan keamanan, dari tingkat pusat sampai daerah (propinsi, kabupaten/kota, kecamatan dan kelurahan/desa). Tugas-tugas tersebut lebih bersifat “mengatur” (*regulative function*);
- b. Birokrasi pembangunan yaitu organisasi pemerintahan yang menjalankan salah satu bidang atau sektor khusus guna mencapai tujuan pembangunan, seperti pertanian, kesehatan, pendidikan. industri dan lain-lain. Fungsi pokoknya adalah fungsi pembangunan (*development function*) atau fungsi adaptasi (*adaptive function*).
- c. Birokrasi pelayanan. yaitu unit organisasi yang pada hakekatnya merupakan bagian atau langsung berhubungan dengan masyarakat. Dalam kategori ini dapat disebutkan antara lain: rumah sakit, sekolah, kantor koperasi, bank rakyat tingkat desa, kantor atau unit organisasi lainnya yang memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat atas nama pemerintah. Fungsi utamanya ialah pelayanan (*service*) langsung kepada masyarakat. Konsep ini sejalan dengan apa yang disebutkan oleh Michael Lipsky yaitu “*street level bureaucracy*” ialah birokrasi yang menjalankan tugas dan berhubungan langsung dengan warga masyarakat.

Riggs (1988) mencoba mengembangkan tipologi birokrasi berdasarkan tingkat perkembangan suatu masyarakat, di mana unsur budaya amat menentukan. Dia mengemukakan konsep tentang masyarakat Prismanis, sebagai istilah atau model masyarakat dalam peralihan dari agraris ke industri. Menurutnya pola birokrasi dalam masyarakat tradisional mungkin sekali masih feodalistis. tetapi pola perilaku birokrasi di sini sudah tetap dan bisa diperhitungkan, Demikian pula halnya masyarakat yang telah maju, dimana peranan birokrasi telah semakin terspesialisasi dan fungsi-fungsinya semakin terinci serta pola perilakunya telah dapat diperhitungkan. Adapun dalam masyarakat prismatis, perilaku birokrasi amat berlainan dan mengikuti suatu pola yang disebut “model sala’ yaitu nama yang diambil dari balai rakyat di negara-negara Eropa Selatan dan Amerika Latin. Perilaku yang berbeda itu, dapat dihubungkan dengan tingkat perkembangan sosial, ekonomi dan budaya masyarakat.

Pendekatan yang lebih komprehensif tentang perilaku birokrasi dilakukan oleh Heginbothan dalam penelitiannya mengenai perilaku birokrasi pembangunan di India. Menggunakan “model kognitif” organisasi birokrasi sebagai kerangka konseptual untuk menerangkan perilaku organisasi pada umumnya. Dalam penelitiannya dikemukakan empat komponen teori organisasi yang lazim dipandang sebagai variabel bebas dalam penelitian organisasi yaitu: (1) struktur organisasi formal, (2) sistem motivasi dan insentif, (3) norma kerja meliputi pola kerja dan distribusi Penggunaan waktu, dan (4) orientasi birokrasi terhadap masyarakat, hendaknya dipandang sebagai variabel antara bukan variabel bebas. Karena Penampilan komponen-komponen organisasi tersebut, ditentukan oleh kesadaran tentang nilai (model kognitif yang didasarkan pada pengalaman yang mempengaruhi bentuk struktur organisasi, prosedur dan tata kerja serta sikap dan perilaku dalam pelaksanaan operasional kebijakan organisasi.

Sesungguhnya model kognitif suatu organisasi mengandung komponen-komponen yaitu: (1) persepsi mengenal visi, misi dan tujuan organisasi yang ingin dicapai, apakah sesuai atau tidak dengan kebutuhan yang dirasakan masyarakat, (2) persepsi tentang sistem motivasi, insentif dan disinsentif organisasi, loyalitas dan daya tanggap orang-orang yang menjadi warga organisasi, dan (3) persepsi mengenai hubungan antara organisasi dengan masyarakat, apakah organisasi akan melayani, melindungi atau mengatur mereka.

Kesadaran dan nilai-nilai yang dihayati oleh aparat birokrasi yang pada dasarnya terbentuk dalam proses sosialisasi yang dialami sebelumnya baik di lingkungan keluarga, sekolah dan masyarakat. Kesadaran tersebut terbentuk melalui proses sejarah yang mengikutsertakan nilai-nilai budaya yang berkembang dalam masyarakat. Dengan demikian, birokrasi Indonesia mencerminkan percampuran atau perpaduan antara karakteristik birokrasi yang berakar dalam sejarah dengan karakteristik birokrasi moderen yang rasional.

Ada tiga model kognitif birokrasi yang sering digunakan untuk menganalisis karakteristik birokrasi Indonesia yaitu: (1) model kognitif yang bersumber pada birokrasi tradisional, (2) model kognitif yang diperkenalkan oleh penguasa kolonial dalam bentuk pangreh praja, dan (3) model kognitif birokrasi sebagai tipe ideal yang dikonsepsualisasikan Weber (dalam Santoso, 2008:67). Selanjutnya diuraikan bahwa pada

model kognitif birokrasi tradisional mengutamakan terwujudnya keharmonisan hirarkis yang pada hakikatnya mencerminkan pandangan kosmologis, yaitu “eksistensi” berada dalam jagad yang utuh dan berjenjang-jenjang. Agar bisa memelihara harmoni tersebut mereka mengandalkan sikap loyalitas dan keselarasan yang tercermin pada konsep rukun. Karena itu, model ini cenderung menabuhkan konflik, sehingga konflik terselubung di bawah equilibrium. Ternyata nilai-nilai budaya masih mewarnai perilaku birokrasi Indonesia seperti perilaku aristokratis, orientasi vertikal, hubungan patron- client dan kesadaran prestise masih amat kuat.

Model kognitif birokrasi yang diperkenalkan oleh penguasa kolonial dalam bentuk “pangreh praja”, struktur tradisional yang bersumber pada birokrasi tradisional tetap dijalankan karena hal tersebut, dinilai sangat menguntungkan penguasa kolonial, sehingga mengukuhkan otoritasnya terhadap rakyat pribumi. Mereka percaya bahwa kekuatan golongan priyayi dan rakyat setia kepada pangreh Praja juga akan setia kepada penguasa kolonial. Pemerintah kolonial tidak merusak model birokrasi tradisional hanya mengurangi otoritas pangreh praja dan menggantikannya dengan orang-orang mereka sendiri. Perubahan yang terjadi hanya dalam hal pengangkatan aparat birokrasi, dimana priyayi tidak diangkat berdasarkan kualifikasi geneologis, tetapi berdasarkan kriteria rasional.

Model kognitif birokrasi tipe ideal yang dikonseptualisasikan Weber, ditandai oleh tingkat spesialisasi dan diferensiasi yang tinggi, struktur kewenangan hirarkis dan rekrutmen berdasarkan kemampuan teknis. Kualitas ini dibangun melalui pengaturan struktur seperti hierarki wewenang, pembagian kerja, profesionalisme dan sistem penggajian berdasarkan aturan-aturan yang jelas. Meskipun belum bisa sama sekali melepaskan diri dari akar historisnya.



## BAB. 12.

### MANAJEMEN PELAYANAN PUBLIK DI ERA OTONOMI DAERAH

#### 1. Konsep Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Pengaturan baru tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 merupakan langkah penting dan relevan mengingat pemerintah daerah menempati posisi yang sangat strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan nasional di Indonesia. Perubahan mendasar dari penyelenggaraan pemerintahan daerah tampak dengan adanya paradigma baru yang memberikan keleluasaan dan kemandirian kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Keleluasaan dan kemandirian untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri itulah yang selama ini yang lebih dikenal dengan sebutan Otonomi Daerah dan desentralisasi.

Mewujudkan harapan di balik penerapan desentralisasi dan otonomi daerah, merupakan suatu upaya yang menuntut persyaratan yang lebih dari hanya sekedar pemberian otonomi kepada pemerintah daerah, yaitu demokratisasi di tingkat lokal. Persyaratan ini akan menjamin transfer kekuasaan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah tidak akan berubah menjadi penyalahgunaan kekuasaan, dominasi oleh kelompok mayoritas dan tumbuhnya kekuasaan aristokrat tingkat lokal. Hal ini justru akan memberikan dampak yang bertentangan dengan tujuan desentralisasi dan otonomi daerah itu sendiri. Ini pada substansinya mengantarkan daerah menuju percepatan pembangunan di daerah dengan memaksimalkan potensi yang dimiliki untuk dikembangkan dalam mensejahterakan masyarakatnya.

Pengertian desentralisasi dan otonomi daerah sebenarnya mempunyai tempatnya masing-masing. Istilah otonomi lebih cenderung pada *political aspect*, sedangkan desentralisasi lebih cenderung pada *administrative aspect* (Yudoyono, 2002:4). Namun jika dilihat dari konteks *sharing power*, dalam prakteknya kedua istilah tersebut sulit atau bahkan tidak dipisahkan.

Desentralisasi merupakan media dalam pelaksanaan hubungan level pemerintahan (*intergovernment relations*) dalam lingkup suatu negara. Hubungan antara level pemerintahan ini berbeda penerapannya pada negara dengan sistem liberal dibandingkan pada negara dengan sistem negara kesatuan. Pada negara-negara dengan sistem liberal, hubungan antar level pemerintahan (pusat dan daerah) dikenal dengan sistem terpisah (*separated authority model*). Pada sistem ini, Pemerintah Pusat tidak secara ketat mengontrol urusan-urusan pemerintahan yang sudah diserahkan kepada Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah memiliki otonomi penuh yang dijamin oleh konstitusi negara, untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Sementara itu, pada negara-negara dengan sistem negara kesatuan (*unitary state*), hubungan antara level pemerintahan berlangsung secara inklusif (*inclusif authority model*) di mana otoritas pemerintah daerah dalam melaksanakan urusan-urusan pemerintahan tetap dibatasi oleh pemerintah pusat melalui suatu sistem kontrol yang berkaitan dengan pemeliharaan negara kesatuan. Dalam kondisi demikian, praktek penyelenggaraan pemerintahan cenderung berlangsung secara dekonsentrasi dalam format desentralisasi (Yudoyono, 2002:5).

United Nations (dalam Koswara, 2001:49) memberikan batasan desentralisasi, yaitu *Decentralization refers to the transfer of authority away from the national capital whether by deconcentration (i.e. delegation) to field offices or by devolution to local authorities of local bodies*. Batasan ini hanya menjelaskan proses kewenangan yang diserahkan pusat ke daerah. Proses itu melalui dua cara, yaitu dengan delegasi kepada pejabat-pejabatnya di daerah (*deconcentration*) atau dengan *devolution* kepada badan-badan otonomi daerah. Akan tetapi, tidak dijelaskan isi dan keluasan kewenangan serta konsekuensi penyerahan kewenangan itu bagi badan-badan otonomi daerah.

Karena itu, menurut Bryant (dalam Koswara, 2001:49) bahwa dalam kenyataannya ada dua bentuk desentralisasi, yaitu yang *bersifat administratif* dan yang *bersifat politik*. Desentralisasi administratif adalah suatu delegasi wewenang pelaksanaan yang diberikan kepada pejabat pusat di tingkat lokal, sedangkan desentralisasi politik yaitu wewenang pembuatan keputusan dan kontrol tertentu terhadap sumber-sumber daya yang diberikan kepada badan-badan pemerintah regional dan lokal.

Senada dengan hal itu, Rasyid (2000) memberikan pengertian bahwa Desentralisasi lebih cenderung pada *administrative aspect* sementara otonomi daerah tidak lebih pada *political aspect*. Namun kedua istilah tersebut dalam prakteknya memiliki keterkaitan yang erat dan tidak terpisahkan apabila berkaitan dengan *sharing power*. Karena itu, konsep desentralisasi dan otonomi daerah sering digunakan secara bergantian bahkan dipertukarkan.

Menurut Rondinelli dan Cheema dalam buku *Decentralization in Developing countries A Review of Recent Experience*, (1988:18) mengemukakan batasan desentralisasi dalam arti luas, yaitu :

*Decentralization is the transfer of planning, decision making, of administrative authority from the central government to its field organizations, local administrative unit, semi autonomous and parastatal organizations, local government, or on governmental organizations.*

Tampaknya Rondinelli dan Cheema, lebih menekankan pada pemberian keleluasaan dalam perencanaan dan administrasi. Pandangan ini didasarkan pada kenyataan empirik dimana hasil kebijakan sering tidak memuaskan akibat perencanaan pembangunan dan kontrol administrasi negara secara terpusat. Sementara dalam waktu yang bersamaan tidak dapat dihindari adanya kenyataan bahwa kehidupan masyarakat yang semakin kompleks, kegiatan pemerintahan semakin luas, sehingga makin sulit untuk mencapai efisiensi dan efektivitas apabila semua perencanaan dan kegiatan pembangunan tersentralisasi pada pemerintah pusat.

Hoogerwerf (1983:500) mengemukakan bahwa desentralisasi sebagai pengakuan atau penyerahan wewenang oleh badan-badan umum yang lebih tinggi kepada badan-badan umum yang lebih rendah untuk secara mandiri dan berdasarkan pertimbangan kepentingan sendiri mengambil keputusan pengaturan dan pemerintahan, serta struktur wewenang yang terjadi dari hal itu.

Alasan dianutnya desentralisasi, menurut The Liang Gie (dalam Kaho 1997:8), adalah:

1. Dilihat dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan, desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani;
2. Dalam bidang politik penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam mengemukakan hak-hak demokrasi;
3. Dari sudut teknik organisatoris, alasan mengadakan pemerintahan daerah (desentralisasi) adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. apa yang dianggap lebih utama untuk diurus oleh pemerintah setempat pengurusannya diserahkan kepada daerah. Hal-hal yang lebih tepat di tangan pusat tetap diurus oleh pemerintah pusat;
4. Dari sudut kultural, desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya ditumpahkan kepada kekhususan sesuatu daerah, seperti geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan atau latar belakang sejarahnya;
5. Dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut;

Sedangkan Kaho (1997:12-13) mengemukakan keuntungan yang diperoleh dengan dianutnya sistem desentralisasi, yaitu:

1. Mengurangi bertumpuknya pekerjaan di Pusat Pemerintahan;
2. Dalam menghadapi masalah yang mendesak yang membutuhkan tindakan yang cepat, daerah tidak perlu menunggu instruksi lagi dari Pemerintah Pusat;
3. Dapat mengurangi birokrasi dalam arti yang buruk karena setiap keputusan dapat segera dilaksanakan;
4. Dalam sistem desentralisasi, dapat diadakan pembedaan (differensiasi) dan pengkhususan (spesialisasi) yang berguna bagi kepentingan tertentu. Khususnya desentralisasi teritorial, dapat lebih mudah menyesuaikan diri kepada kebutuhan/keperluan dan keadaan khusus daerah;
5. Dengan adanya desentralisasi teritorial, daerah otonom dapat merupakan semacam laboratorium dalam hal-hal yang berhubungan dengan pemerintahan, yang dapat bermanfaat bagi seluruh negara. Hal yang ternyata baik, dapat diterapkan diseluruh wilayah negara, sedangkan yang kurang baik, dapat dibatasi pada suatu daerah tertentu saja dan oleh karena itu dapat lebih mudah untuk ditiadakan.
6. Mengurangi kemungkinan kesewenang-wenangan dari Pemerintah Pusat;
7. Dari segi psikologis, desentralisasi dapat lebih memberikan kepuasan bagi daerah-daerah karena sifatnya lebih langsung.

Pada bagian lain Kaho (1997:14) menyebutkan bahwa desentralisasi juga mengandung kelemahan, antara lain:

1. Karena besarnya organ-organ pemerintahan, maka struktur pemerintahan bertambah kompleks yang mempersulit koordinasi;
2. Keseimbangan dan keserasian antara bermacam-macam kepentingan dan daerah dapat lebih mudah terganggu;
3. Khusus mengenai desentralisasi teritorial, dapat mendorong timbulnya apa yang disebut daerahisme atau provinsialisme;
4. Keputusan yang diambil memerlukan waktu yang lama, karena memerlukan perundingan yang bertele-tele;
5. Dalam penyelenggaraan desentralisasi, diperlukan biaya yang lebih banyak dan sulit untuk memperoleh keseragaman/ uniformitas dan kesederhanaan.

*Sebagai akibat dari pelaksanaan desentralisasi, timbullah daerah-daerah otonom. Mula-mula otonom atau berotonomi berarti mempunyai "peraturan sendiri" atau mempunyai hak/kekuasaan/kewenangan untuk membuat peraturan sendiri. Kemudian dari istilah otonomi ini berkembang menjadi "pemerintahan sendiri". Pemerintahan sendiri ini meliputi pengaturan atau perundang-undangan sendiri dan pelaksanaan sendiri.*

Menurut Amrah Muslimin (dalam Pide, 1999:39) otonomi berarti pemerintahan sendiri. Memang otonomi itu berarti kemandirian, seperti yang dikemukakan oleh Bagir Manan (dalam Pide, 1999:39) yang menyatakan otonomi mengandung arti kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan (rumah tangganya) sendiri. Dalam kesempatan lain Bagir Manan (dalam Pide, 1999:40) mendefinisikan otonomi daerah sebagai berikut:

Kebebasan dan kemandirian (*vrijheid dan zelfstandigheid*) satuan pemerintahan untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang boleh datur dan diurus secara bebas dan mandiri itu menjadi atau merupakan urusan rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah tersebut. Kebebasan dan kemandirian tersebut merupakan hakekat isi otonomi.

Sedangkan Ateng Syafruddin (1985:23), mengemukakan bahwa otonomi bermakna kebebasan atas kemandirian tetapi bukan kemerdekaan. Kebebasan sebagai hakekat dari otonomi dimaksudkan untuk memerintah dan menyelenggarakan urusan rumah tangga daerah atas prakarsa sendiri.

Otonomi daerah sebagai wujud pelaksanaan azas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, pada hakekatnya merupakan penerapan konsep teori *areal division of power* yang membagi kekuasaan negara secara vertikal. Dalam

sistem ini, kekuasaan negara akan terbagi antara *pemerintah pusat* di satu pihak, dan *pemerintah daerah* di lain pihak (Koswara, 2000:37).

Pemberian otonomi daerah menjadi sangat penting, dengan alasan (a) semakin langkanya sumber daya yang dimiliki oleh pemerintah pusat untuk menyelenggarakan pelayanan publik dan pembangunan; (b) mengurangi ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat dalam pelaksanaan pembangunan (McAndrew, 1986:3-4).

Ndraha (2003:716) mendefinisikan otonomi daerah sebagai hak, kewenangan dan kesanggupan. Otonomi daerah sebagai hak, merupakan respon terhadap sistem pemerintahan kolonial dan kemudian sebagai ungkapan hubungan antara Pusat dengan Daerah. Otonomi sebagai kewenangan, merupakan jiwa dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 guna memperkuat posisi Pusat terhadap daerah. Sedangkan otonomi daerah sebagai kesanggupan, dilakukan melalui pemberdayaan (*enabling*) dan demokratisasi (*empowering*). Inilah otonomi sebagai proses pembelajaran. Sedangkan daerah otonom menurut Ndraha (2003:716-717), daerah dilihat sebagai masyarakat hukum, satuan ekonomi, lingkungan budaya, *lebensraum*, dan subsistem politik nasional.

Walaupun konsep tentang desentralisasi dan otonomi daerah yang dikemukakan oleh para pakar selama ini didasarkan pada sudut pandang yang berbeda-beda sehingga sulit untuk diambil definisi yang tepat dan relevan. Namun demikian gambaran secara umum tentang konsep desentralisasi dan otonomi daerah, dapat dikatakan bahwa istilah desentralisasi dan otonomi merupakan dua perkataan yang saling berkaitan satu sama lain, sehingga tidak mungkin untuk saling dipisahkan.

Seberapa besar kewenangan otonomi daerah menuju kemandirian daerah, bergantung pada sistem dan kehendak politik pemerintah dalam memberikan keleluasaan tersebut (Koswara, 2000:37)

#### 1. Bentuk-Bentuk Desentralisasi

Pelaksanaan desentralisasi, menurut Amrah Muslimin (1986:5) diwujudkan dalam bentuk: *desentralisasi politik*; *desentralisasi fungsional*; dan *desentralisasi kebudayaan*.

Desentralisasi politik adalah pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat yang menimbulkan hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah-daerah, yang dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu.

Desentralisasi fungsional adalah pemberian hak dan kewenangan pada golongan-golongan mengurus suatu macam atau golongan kepentingan dalam masyarakat, baik terikat ataupun tidak pada suatu daerah tertentu

Sedangkan desentralisasi kebudayaan adalah memberikan hak pada golongan-golongan kecil dalam masyarakat (minoritas) menyelenggarakan kebudayaannya sendiri.

Menurut Amrah Muslimin (1986:6) bahwa:

.....yang terkait dengan otonomi daerah adalah *desentralisasi politik*, yaitu pemberian hak dan kewenangan pada badan-badan politik di daerah-daerah yaitu badan-badan yang mewakili rakyat dalam suatu daerah yang di dapat karena pemilihan. Badan-badan ini merupakan alat pemerintah daerah yang mempunyai hak yang disebut dengan “otonomi”

Hoogerwerf (1983:501) menyebutkan desentralisasi meliputi dua bentuk, yaitu desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional. Desentralisasi teritorial dimaksudkan adalah untuk memberi kepada suatu kelompok yang mempunyai batas-batas teritorial suatu organisasi tersendiri dan dengan demikian memberi kemungkinan suatu kebijaksanaan sendiri dalam sistem keseluruhan pemerintahan. Sedangkan desentralisasi fungsional , memberikan kepada suatu kelompok yang terpisah secara fungsional suatu organisasi sendiri dan dengan demikian memberi kemungkinan akan suatu kebijaksanaan sendiri dalam rangka sistem pemerintahan.

Pandangan yang berbeda dikemukakan oleh Sarundajang (2001:54-56), yang menyebutkan bahwa bentuk desentralisasi terdiri atas: *Comprehensive Local Government System*; *Partnership System*; *Dual System*; dan *Integrated Administrative System*.

*Comprehensive Local Government System* (sistem pemerintahan daerah yang menyeluruh), dalam hal ini pelayanan pemerintah di daerah dilaksanakan oleh aparat-aparat yang mempunyai tugas macam-macam (*multi purpose local authorities*). Aparat

daerah melakukan fungsi-fungsi yang diserahkan oleh pemerintah pusat. *Partnership System* yaitu beberapa jenis pelayanan yang dilaksanakan langsung oleh aparat pusat dan beberapa jenis yang lain pula dilakukan oleh aparat daerah. aparat daerah melakukan beberapa fungsi dengan beberapa kebebasan tertentu pula. Beberapa kegiatan lain dilakukan juga oleh aparat daerah tetapi atas nama aparat pusat.

*Dual System* yaitu aparat pusat melaksanakan pelayanan teknis secara langsung demikian juga aparat daerah. apa yang dilakukan oleh aparat daerah tidak boleh lebih dari apa yang telah digariskan menjadi urusannya. Biasanya dengan sistem ini, sering terjadi pertentangan aparat pusat dengan aparat daerah. Sedangkan *Integrated Administrative System* yaitu aparat pusat melakukan pelayanan teknis secara langsung di bawah pengawasan seorang pejabat koordinator. Aparat daerah hanya mempunyai kewenangan kecil dalam melakukan kegiatan pemerintahan.

Rondinelli (dalam Koswara, 2001:51) membagi empat bentuk desentralisasi, yaitu: *deconcentration; delegation to semi-autonomous and parastatal agencies; devolution to local government; and non government institutions.*

*Deconcentration* pada hakekatnya hanya merupakan pembagian kewenangan dan tanggung jawab administrasi antara departemen pusat dengan pejabat pusat di lapangan; Rondinelli membagi dekonsentrasi atas dua tipe, yaitu *field administration* dan *local administration*. Tipe *field administration* yaitu pejabat lapangan diberi keleluasaan untuk mengambil keputusan; sedangkan *local administration* yaitu *integrated dan unitegrated local administration*, maksudnya tenaga-tenaga staf dari departemen yang di tempatkan di daerah berada bawah langsung pemerintah dan supervisi dari kepala eksekutif di daerah.

Adapun *delegation to semi-autonomous and parastatal agencies*; yaitu pelimpahan pengambilan keputusan dan kewenangan manajerial untuk melakukan tugas-tugas khusus kepada suatu organisasi yang tidak secara langsung berada di bawah pengawasan pemerintah pusat.

*Devolution to local government*, konsekuensi adanya pemerintah pusat membentuk unit-unit pemerintah di luar pemerintah pusat dengan menyerahkan sebagian fungsi-fungsi



tertentu untuk dilaksanakan secara mandiri. Sedangkan *non government institutions* atau disitilah dengan privatisasi, yaitu suatu tindakan pemberian kewenangan dari pemerintah kepada badan-badan sukarela, swasta dan swadaya masyarakat, tetapi dapat pula peleburan badan-badan pemerintah menjadi badan swasta.

Sekalipun Amrah Muslimin (1986); Hoogerwerf (1983); Sarundajang (2001); dan PBB (1961), memberikan pandangan yang berbeda tentang bentuk-bentuk desentralisasi, akan tetapi penulis melihat bahwa prinsip otonomi daerah yaitu pemberdayaan; demokratisasi; dan peningkatan partisipasi tetapi menjadi landasan utama dalam membagi bentuk desentralisasi tersebut.

## **2. Tujuan Desentralisasi dan Otonomi Daerah**

Menurut Sarundajang (2001:56) desentralisasi pada hakekatnya merupakan instrumen untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu. Tujuan-tujuan yang akan dicapai melalui desentralisasi merupakan nilai-nilai dari komunitas politik yang dapat berupa kesatuan bangsa (*national unity*); pemerintahan demokrasi (*democratic government*); kemandirian sebagai penjelmaan dari otonomi; efisiensi administrasi; dan pembangunan sosial ekonomi. Tujuan-tujuan tersebut biasanya tercantum dalam kebijakan nasional dan/atau pernyataan-pernyataan politik dari elite nasional mengenai desentralisasi.

Sedangkan Smith (dalam Koswara, 2000:78-79) membedakan tujuan desentralisasi dan otonomi daerah berdasarkan dua sudut pandang kepentingan: Pemerintah Pusat dan kepentingan Pemerintah Daerah. dilihat dari sisi kepentingan Pemerintah Pusat, sedikitnya ada empat tujuan utama desentralisasi dan otonomi daerah, yaitu: pendidikan politik; pelatihan kepemimpinan; menciptakan stabilitas politi; dan mewujudkan demokratisasi sistem pemerintahan daerah.

Sementara dilihat dari sisi kepentingan pemerintah daerah, tujuan pertama desentralisasi dan otonomi daerah adalah mewujudkan apa yang disebut *political equality*. Ini berarti, bahwa pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, diharapkan akan lebih membuka kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktivitas politik di tingkat lokal.

Tujuan kedua adalah untuk menciptakan local accountability. Dalam hal ini Smith (dalam Koswara, 2000:79) cenderung melihatnya sebagai liberty. Oleh karena itu dapat dipahami bahwa pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah akan meningkatkan kemampuan daerah dalam memperhatikan hak-hak masyarakat.

Tujuan ketiga adalah untuk mewujudkan local responsiveness. Asumsi dasar dari tujuan ketiga ini adalah: karena pemerintah daerah dianggap lebih banyak mengetahui berbagai masalah yang dihadapi oleh masyarakatnya, maka desentralisasi dan otonomi daerah diharapkan akan mempermudah antisipasi terhadap berbagai masalah yang muncul, dan sekaligus meningkatkan akselerasi pembangunan sosial dan ekonomi daerah.

Desentralisasi dan otonomi daerah, tidak hanya membatasinya dalam konteks hubungan kekuasaan antara pemerintah, tetapi juga pada konteks yang lebih luas, yaitu state-society relation akan terlihat bahwa hampir semua tujuan desentralisasi dan otonomi daerah, seperti tujuan yang dikemukakan oleh para ahli tersebut diatas, semuanya bermuara pada pengaturan mekanisme hubungan antara Negara (State) dan Masyarakat (Society), atau dengan kata lain, dari perspektif State-Society Relation, tujuan utama dari desentralisasi dan otonomi daerah adalah membuka kases yang lebih besar kepada masyarakat sipil (civil society) untuk berpartisipasi, baik pada proses pengambilan keputusan di daerah, maupun dalam pelaksanaannya.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dinyatakan bahwa pemberian otonomi kepada Daerah bertujuan untuk:

- a. Meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan rakyat yang semakin baik;
- b. Pengembangan kehidupan demokrasi; keadilan dan pemerataan;
- c. Memelihara hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antar Daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Disamping itu, undang-undang tersebut juga menegaskan bahwa otonomi daerah dilaksanakan dengan menggunakan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi keanekaragaman Daerah. Hal lain yang juga penting adalah bahwa kewenangan yang diberikan kepada Daerah bersifat utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan,

pengendalian sampai masalah – masalah yang dihadapi masyarakat dan upaya untuk meningkatkan harkat dan martabatnya, sehingga implementasi program juga sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Tentunya Program yang akan dilaksanakan didasari oleh aturan yang ada, namun sering implementasinya sangat tidak sesuai akibat perilaku birokrasi yang tidak mengindahkan aturan yang ada. Birokrasi pemerintah pada hakekatnya secara pokok berfungsi mengatur dan melayani masyarakat. Maka tugas birokrasi pemerintah itu tidak semata-mata mengatur saja, akan tetapi juga memberikan pelayanan kepada masyarakat. Fungsi pelayanan selama ini belum mendapatkan perhatian dari para birokrasi kita sebab porsi mengaturnya masih dominan ketimbang porsi pemberian pelayanan.

Pemberian pelayanan lebih menekankan kepada mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik dan memberikan kepuasan kepada publik. Sedangkan fungsi mengatur lebih menekankan kepada kekuasaan atau power yang melekat pada posisi atau jabatan birokrasi (*position power*). Selama ini pelayanan yang dilakukan oleh birokrasi masih bersifat monopoli sehingga jelek, sangat birokratis dan tidak mampu memberikan alternatif pelayanan kepada publik sehingga masyarakat sangat tergantung dari usaha birokrasi. Pendekatan *position power* seperti itu sangat kuat akibatnya birokrasi pemerintah terasa kuat dan besar sehingga jadilah serba pemerintah.

Kenyataan ini perlu disikapi untuk melakukan pembenahan dan pengembalian fungsi birokrasi kepada konsep, makna, prinsip yang sebenarnya. Dalam rangka ini dibutuhkan *Good Governance* dalam birokrasi pemerintahan dengan meningkatkan kerjasama untuk pemerintah, swasta, dan masyarakat. Konsep ini sangat sejalan dengan konsep *good governance* yang diaplikasikan dalam kegiatan pemerintahan untuk menciptakan pemerintahan yang bersih dan kuat.

Para penyelenggara Negara dan pemerintahan terkena penyakit kronis haus kekuasaan (*authority maniac*) yang akibatnya adalah kekaburan dalam mempenformulasikan dan mengimplementasikan misi dan fungsi serta peranannya masing-masing. *Clarity of purpose, direction dan role* menjadi sering tidak penting bagi penyelenggara Negara dan penyelenggara pemerintah disebabkan penyelenggaraan

Negara dan pemerintahan dianggap sebagai suatu pasar dimana terjadi tawar-menawar dan mati-mematikan. Mereka lebih mengutamakan kompetisi, bersaing untuk memperoleh kekuasaan yang sesaat daripada kompetisi untuk melayani dan mensejahterakan rakyat.

System pemerintahan yang lebih mengedepankan *political authority* daripada *political commitment* yang salah satunya adalah customer's oriented atau customer's perspective atau pelayanan yang berorientasi kepada kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Paradigma manajemen pemerintahan dalam otonomi daerah melahirkan perubahan paradigm yakni:

1. Perubahan paradigma dari orientasi system manajemen pemerintahan yang serba Negara menjadi orintasi pasar (market)
2. Dari orintasi lembaga pemerintahan yang kuat, besar dan otrotarian menjadi berorientasi kepada *small* dan *less government*, *eligalitarian* dan demokrasi (kedaulatan rakyat, pemerintahan yang kecil)
3. Dari sentralisasi kekuasaan menjadi desentralisasi kewenangan
4. Perubahan manajemen pemerintahan yang hanya menekankan pada batas-batas dan aturan yang berlaku untuk Negara tetapi mengalami perubahan kearah *Boundaryless organization* (tata manajemen dipengaruhi oleh aturan global)
5. Dari tatanan birokrasi Weberian menjadi tatanan birokrasi yang pot Bureaucrate organization (struktur fisik menjadi logical struktur)
6. Dari *A low trust society* kearah *A Hight trust society*. ( memerlukan saling kepercayaan)

Dari perjalanan sejarah pemerintahan memang diakui bahwa ketidakmampuan birokrasi dalam menjalankan pemerintahan sehingga tentunya dibutuhkan paradigm baru yang menjadi acuan dalam menjalankan pemerintahan, salah satu diantaranya teori JV Denhard.. JV. Denhardt (2003) Paradigma *New Public Service (NPS)*, administrasi public harus :

- a.Melayani warga masyarakat bukan pelanggan
- b.Mengutamakan kepentingan public
- c.Lebih menghargai kewarganegaran daripada kewirausahaan

- d. Berpikir strategis, dan bertindak demokratis
- e. Menyadari bahwa akuntabilitas bukan merupakan suatu yang mudah
- f. Melayani dari pada mengendalikan
- g. Menghargai orang, bukannya produktivitas semata.

Kita sekarang hidup pada abad millinium ketiga yang ditandai dengan berbagai perkembangan dan perubahan lingkungan strategis global. Perkembangan dan pertumbuhan tersebut terjadi sedemikian cepat, bahkan kadang-kadang sulit untuk diprediksi sebelumnya. Tetapi yang pasti adalah dampak dari perubahan tersebut berpengaruh langsung terhadap tatanan kehidupan manusia baik di bidang ekonomi, politik, social budaya, hukum dan pemerintahan. Sebagai bagian dari masyarakat dunia, bangsa Indonesia tidak bisa mengelak atau menghindari dari pengaruh perubahan global tersebut. Dalam era globalisasi, batas-batas wilayah Negara bukan lagi merupakan halangan bagi proses hubungan antar umat manusia di dunia untuk berbagai kepentingan. Maka nilai-nilai universal kehidupan yang menuntut perwujudan secara nyata menjadi hal yang sangat penting antara lain adalah perwujudan hak-hak azasi manusia, demokratisasi, transparansi, supremasi hukum, desentralisasi dan penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*Good Governance*), pengelolaan lingkungan hidup yang bertanggung jawab. Demikian halnya didalam manajemen pemerintahan dan pembangunan pola-pola lama penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan yang sentralistik harus diubah kearah partisipatif dan desentralistik. Masyarakat harus ditempatkan sebagai mitra pemerintah. Salah satu penjabaran dari hal diatas adalah diberlakukannya UU No. 32 tahun 2004 tentang otonomi daerah. Penyelenggaraan pemerintahan daerah pada era otonomi daerah sekarang ini dapat diukur dari salah satu indicator keberhasilannya adalah adanya peningkatan pelayanan public.

Ada beberapa hal yang mendasar dalam otonomi daerah:

1. Kebijakan yang berorientasi pada desentralisasi dan implementasi
2. Pengalihan kewenangan dari pusat ke daera, meliputi; Institusi pemerintah daerah, Elite-elite di daerah dan Kekuatan social politik di daerah. Tentunya di era otoda ini, kebijakan public menjadi sesuatu yang sangat strategis sehingga elit pemerintahan

daerah selalu berupaya untuk membuat kebijakan public dalam peningkatan kesejahteraan masyarakatnya sehingga semestinya sudah tetap mengacu pada proses delapan tahap analisa kebijakan public, yakni:

- 1) Memutuskan untuk menentukan penelitian isu atau agenda setting: Penentuan indikator sosial, analisis kebutuhan, perkiraan permintaan dan teknologi.
- 2) Filterasi isu: pembuatan suatu pilihan berdasarkan kriteria eksplisit dan isu dikelola dengan kemampuan analitis yang ada di organisasi.
- 3) Memahami isu: pemahaman dengan pandangan politis subyektif dan unsur analisis obyektif.
- 4) Prediksi atau perkiraan: situasi yang berkembang, kemungkinan alternatif yang akan datang dan kelemahan dan keuntungan praktis.
- 5) Menetapkan tujuan dan prioritas: Identifikasi hambatan dan faktor-faktor penghalang.
- 6) Analisa opsi: analisa untung rugi, analisa keputusan, kajian biaya efektifitas dan analisa review program.
- 7) Implementasi, monitoring dan kontrol kebijakan: rancangan program yang rinci, implementasi proses kebijakan, merancang prosedur yang tepat, monitoring dan pengawasan.
- 8) Evaluasi dan review: hasil yang didapat, pemeliharaan, penggantian dan penghapusan kebijakan.

Namun dalam perjalanannya kebijakan public tidak bias menghindari pengaruh politik dan pencitraan pemerintah, namun hal hanya sebatas kepentingan politik dan pencitraan pemerintah sehingga sering susah terlaksana tahapan kebijakan formulasi, implementasi dan evaluasi., nampaknya visi misi menjadi hal yang sulit untuk terwujud sebagaimana janji politiknya calon pemimpin.

### **BAB.13.**

#### **MANAJEMEN PELAYANAN PENDIDIKAN DI ERA REFORMASI**

Dewasa ini tekanan terhadap organisasi sector public, khususnya organisasi pemerintah baik pusat dan daerah serta perusahaan milik pemerintah dan organisasi sector public lainnya semakin kompleks. Dimana adanya ketidakpuasan masyarakat akan kinerja pemerintah, utamanya dalam mendapatkan pelayanan publik sehingga masyarakat berharap akan ada perbaikan kinerja aparatur yang berimplikasi pada pelayanan public yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat dapat memberikan suatu dampak terpenuhinya kebutuhan dan kepuasan masyarakat, terutama kebutuhan dasar seperti pendidikan, kesehatan, hukum.

Pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah telah menggulirkan begitu banyak perubahan dalam tatanan pemerintahan termasuk kaitannya dengan pelayanan public dengan semakin banyaknya peraturan daerah yang berorientasi pada kepentingan dan kebutuhan dasar masyarakat. Ruang yang lebih besar, luas disediakan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah sehingga melahirkan banyak inovasi dalam birokrasi yang ada di daerah. Banyak daerah yang berhasil memanfaatkan kewenangan yang diberikan, namun ada juga program inovasinya belum bisa memberikan kepuasan yang merata bagi masyarakatnya bahkan menjadi keresahan masyarakat yang membuat pencitraan pemerintah daerah semakin merosok.

Desentralisasi juga mendorong lahirnya tokoh dan pemimpin daerah yang cerdas, visioner dan merakyat, berwawasan luas. Namun, dibalik itu juga menghasilkan yang positif untuk daerahnya, utamanya percepatan pembangunan di daerah yang nantinya membawa kesejahteraan masyarakat. Desentralisasi juga menghasilkan fenomena kualitas sumber daya aparatur yang rendah, kualitas kepemimpinan yang buruk, aparat birokrasinya masih memiliki pemikiran memperkaya diri sendiri, kapasitas masyarakat sipil yang rendah karena terkadang belum terbukanya wawasan pemikiran dalam masyarakat sehingga otonomi daerah yang diharapkan dapat bergulir cepat beriringan dengan pencapaian tujuan seakan mengalami berbagai macam kendala dalam pelaksanaannya bahkan semakin

terpuruk dengan semakin tingginya akses politik dalam mengatur tatanan administrasi pemerintahan termasuk dalam pengaturan kepegawaian sehingga peraturan tentang kepegawaian menghadapi tantangan yang berat dalam kiprahnya mengatur aparatur secara professional.

Kondisi ini, jika tidak disertai dengan reformasi birokrasi, perbaikan pelayanan public yang berorientasi langsung pada kebutuhan masyarakat serta perbaikan kepemimpinan yang berorientasi pada kepentingan public, maka dengan sendirinya fenomena di era reformasi ini akan menjadi bom waktu bagi daerah tersebut, karena harapan untuk mensejahterakan masyarakat serta memberikan kehidupan yang layak pada masyarakat tidak akan terwujud bahkan semakin memperpanjang penderitaan masyarakat yang berimplikasi semakin tingginya angka kemiskinan.

Penyelenggaraan pelayanan public merupakan upaya Negara untuk memenuhi kebutuhan dasar dan hak-hak setiap warga Negara atas barang, jasa dan pelayanan administrasi yang disediakan oleh pelayanan public. Undang-undang dasar 1945 mengamanahkan kepada Negara untuk memenuhi kebutuhan dasar setiap warga Negara demi kesejahteraannya, sehingga efektifitas suatu system pemerintahan sangat ditentukan oleh baik buruknya penyelenggaraan pelayanan public.

Pada kondisi obyektif menunjukkan bahwa penyelenggaraan pelayanan public masih dihadapkan pada system pemerintahan yang belum efektif dan efisien serta kualitas sumber daya manusia aparatur belum memadai. Hal ini masih dilihat dari banyaknya pengaduan serta keluhan dari masyarakat secara langsung maupun melalui media massa bahwa pelayanan public yang ada sekarang adalah berbelit-belit, biaya yang tidak sesuai ketentuan, tidak transparan, sikap petugas yang kurang responsive sehingga menimbulkan citra yang kurang baik terhadap pemerintahan. Untuk mengatasi kondisi tersebut perlu dilakukan upaya perbaikan kualitas pelayanan public dilakukan melalui pembenahan system pelayanan public secara menyeluruh dan terintegrasi.

Manajemen pelayanan public sebagai salah satu isu penting dalam reformasi birokrasi menjadi sesuatu yang terus berkembang dan penuh kritik. Pemerintah pusat



maupun daerah dengan keluasan fungsi yang dimiliki serta kebijakan public yang diambil mempunyai dampak terhadap penggunaan layanan public dan masyarakat memposisikan pembangunan yang berorientasi ke pengguna layanan dan melakukan pengembangan kualitas pelayanan public.

Reformasi manajemen pemerintahan membutuhkan waktu panjang dengan mengubah system pemerintahan dan kinerja yang ada. Peran pemerintah sekarang yang mulai bergeser kearah *Governance* yang memiliki karakteristik *Interdependensi, continuiting interaction, trust dan otonom*. Interdepedensi artinya bahwa semua organisasi yang terlibat dalam jaringan pengambilan kebijakan (public netwok) mempunyai ciri saling tergantung satu sama lain. Banyak masalah public yang muncul sebagai akibat penerapan konsep pemerintahan sebagai pengelola sektor public dan *big government* memunculkan perspektif yang mencoba mengambil alih, merubah peran pemerintah dan meningkatkan kapasitas masyarakat dalam pencapaian tujuan bersama. Bidang kegiatan yang selama ini banyak disominasi pemerintah akan lebih banyak diserahkan ke public, baik mekanisme kepemilikannya (privatisasi) dalam pengambilan keputusan (desentralisasi).

Pelayanan public mempunyai berbagai dimensi seperti; dimensi politik, ekonomi, social, organisasi dan dimensi komunikasi. Adapun dimensi politik menyangkut hubungan antara warga, politisi, policy maker dalam pelayanan public. Selain itu, dimensi ekonomi mencakup pembiayaan pelayanan public, dimensi social menyangkut pilihan-pilihan secara sengaja dalam kebijakan untuk mengalokasikan dan memproduksi pelayanan public kepada kelompok social tertentu, misalnya kelompok masyarakat miskin. Dimensi organisasi dan komunikasi yang menyangkut kinerja organisasi pelayanan public, standar kinerja, aparat pelaksana, komunikasi antar penrima layanan dengan pemberi pelayanan

## **1. Kebijakan publik**

Secara kharfiah ilmu kebijakan publik adalah terjemahan langsung dari kata “*policy science*” sebagaimana dikemukakan oleh William Dunn, Charles Jones, Lee Friedman, (dalam Abidin, 2006:17) menggunakan istilah *public policy*; dan *public policy analysis* dalam pengertian yang tidak berbeda. Istilah kebijaksanaan atau kebijakan yang

diterjemahkan dan kata *policy* senantiasa dikaitkan dengan keputusan pemerintah, karena pemerintahlah yang mempunyai wewenang atau kekuasaan untuk mengarahkan masyarakat dari bertanggung jawab melayani kepentingan umum, utamanya pelayanan public yang berkaitan dengan kebutuhan dasar masyarakat. Hal ini sejalan dengan pengertian *public* itu sendiri dalam bahasa Indonesia yang berarti pemerintah, masyarakat atau umum.

Kebijakan publik dalam khasanah ilmu Administrasi Publik dimaknai secara beragam oleh beberapa ahli. Thomas Dye dalam Abidin, (2006:20). mengatakan “Kebijakan sebagai pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu” (*what ever government chooses to do or not to do,*). Dalam bahasa yang lebih komprehensif, James Lester dan Robert Steward (2000: 72) lebih jauh memberikan definisi kebijakan publik yaitu sebagai “*a process or a series or pattern of governmental activities or decision that are design to remedy some public problem, either real or imagined*”. Pengertian ini dimaksudkan sebagai sebuah proses atau serangkaian keputusan atau aktivitas pemerintah yang didesain untuk mengatasi masalah publik.

Thomas R. Dye, 1972 dalam (Santoso, 2008:28) mengatakan bahwa kebijakan publik mempunyai empat sifat; *regulatif, organisasional, distributif, dan ekstraktif*. Dengan demikian, liputan kebijakan publik memang begitu luas. Kebijakan publik berkenaan pula dengan urusan pokok bagi negara, seperti pertahanan, keamanan, pendidikan, penyediaan bahan pangan, pengembangan sistem politik, pembangunan kota dan daerah. Kebijakan publik juga bergerak dari hal vital sampai hal tidak vital.

Semua pemikiran Thomas Dye, mengenai kebijakan publik, pada dasarnya diangkat dari pandangan ilmu politik. Bahkan secara tegas ia menunjukkan hubungan kebijakan publik dengan ilmu politik, bukan barang baru. Baik ilmu politik modern maupun tradisional mempunyai perhatian yang sama besar terhadap kebijakan publik. Hal yang berbeda dari keduanya adalah mengenai pusat-pusat perhatian. Robert Presthus misalnya memberikan bahasan yang berbeda dengan Thomas. R. Dye.

Lebih lanjut Santoso, (2008:29) menjelaskan perbedaan dimaksud bahwa mula-mula Presthus (1975) menerjemahkan makna kebijakan, kemudian membedakan kebijakan (*policy*) dengan keputusan (*decision*), Secara konseptual, kebijakan dibedakan dari administrasi dan tidak harus berkonotasi politik. Karena itu, kita mengenal kebijakan

pribadi, kebijakan niaga, kebijakan sekolah, dan seterusnya. Meskipun demikian, setiap kebijakan, tanpa memandang popularitas dan rasionalitasnya, memerlukan sumber daya administrasi.

Menurut Presthus, dalam melakukan analisis kebijakan adalah penting untuk mengenali peranan dampak yang terantisipasi. Hal ini disebabkan kompleksnya permasalahan sosial dan politik serta ketidakmampuan organisasi untuk sepenuhnya mengendalikannya. Apa yang kita bayangkan mengenai suatu masalah sosial dan politik adalah sesosok kecil dari satu bangunan besar. Dalam pengertian demikian, kita seharusnya mengejar tingkat rasionalitas yang lebih tinggi dalam penentuan kebijakan.

Menentukan kebijakan publik, maka yang menjadi sumber satu-satunya adalah kepentingan publik. Tetapi untuk memutuskan apakah dan manakah kepentingan publik itu, sungguh-sungguh sangat sukar. Kesukaran tersebut, dikarenakan faktor-faktor berikut:

1. Dilihat dari administrasi pemerintahan luas dan liputan kebijakan publik amatlah beraneka ragam. Kebijakan publik dapat bergerak mulai dari skala nasional sampai dengan skala desa.
2. Berjenis-jenis isi kebijakan publik, mulai dari soal hubungan luar negeri sampai dengan soal penempatan seorang pejabat, mulai dari soal transmigrasi sampai pada pengaturan pedagang kaki lima.
3. Perumusan kebijakan publik tidak hanya apa yang dilakukan pemerintah, tetapi juga apa yang tidak dilakukan.

Kebijakan publik yang berkualitas tidak hanya berisi cetusan pikiran atau pendapat para administrator publik, tetapi harus berisi pula opini publik sebagai representasi dari kepentingan publik. Oleh karena itu tugas utama administrator publik erat sekali kaitannya dengan kepentingan publik, untuk itu ia harus memperhatikan masalah-masalah, kebutuhan-kebutuhan, dan tuntutan-tuntutan yang ada di lingkungannya. Administrator publik sebagai pelaku kebijakan merupakan salah satu komponen dari sistem kebijakan publik.

Menurut Dunn (1994: 71) *“A policy system, or the overall institutional pattern within which policy made, involves interrelationships among three elements: public policies, policy stakeholders, and policy environment”*. Artinya, sistem kebijakan atau pola

institusional melalui mana kebijakan dibuat, mengandung tiga elemen yang memiliki hubungan timbal balik, yaitu: kebijakan publik, pelaku kebijakan, dan lingkungan kebijakan.

Pelaku kebijakan menurut Dunn terdiri dari pembuat, pelaksana, dan kelompok sasaran kebijakan. Pembuat dan pelaksana kebijakan adalah orang, sekelompok orang atau organisasi yang memiliki peranan tertentu dalam kebijakan, karena mereka berada dalam posisi baik dalam pembuatan maupun dalam pelaksanaan dan pengawasan atas perkembangan pelaksanaannya. Sedangkan kelompok sasaran (*target group*) adalah orang, sekelompok orang atau organisasi-organisasi dalam masyarakat yang perilaku dan keadaannya ingi dipengaruhi oleh kebijakan yang bersangkutan. Kemudian, Kebijakan itu sendiri adalah keputusan atas sejumlah atau serangkaian pilihan yang berkaitan satu sama lain yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan. Sedangkan lingkungan kebijakan adalah kondisi yang melatarbelakangi atau peristiwa yang menyebabkan timbulnya sesuatu “isu” (masalah) kebijakan yang mempengaruhi dan dipengaruhi oleh para pelaku kebijakan dan oleh kebijakan itu sendiri. Dengan demikian, efektivitas suatu kebijakan publik akan dipengaruhi oleh pelaku kebijakan, kebijakan publiknya itu sendiri (level dan isi), dan lingkungan kebijakan. (lihat Tachjan, 2008: 18).

Chandler dan Plano (1988:107) mengemukakan bahwa kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. Bahkan Chandler dan Plano juga beranggapan bahwa kebijakan publik suatu bentuk intervensi yang kontinum oleh pemerintah demi kepentingan orang-orang yang tidak berdaya dalam masyarakat agar mereka dapat hidup dan ikut berpartisipasi dalam pemerintahan. Di sini dapat dilihat bahwa kebijakan tidak semata dilihat sebagai utilisasi strategis dari sumberdaya tetapi juga memiliki dimensi moral yang sangat dalam, bahkan sangat menentukan.

Pada prinsipnya sebuah kebijakan publik berkaitan dengan tindakan yang mengarah pada suatu tujuan, dan dapat dipahami melalui beberapa komponen di dalamnya (Hogwood dan Gunn, 1984, dalam Rahmat, 2009:130), yaitu: (1) *policy demands*, yakni adanya berbagai permintaan atau tuntutan dari masyarakat dan pemangku kepentingan untuk melakukan ataupun tidak melakukan tindakan terhadap suatu masalah tertentu, (2)

*policy decision*, yakni keputusan-keputusan yang dibuat oleh para pejabat pemerintah dengan maksud untuk memberikan keabsahan dan kewenangan atau memberikan arah terhadap pelaksanaan kebijakan publik, (3) *policy statement*, yakni pernyataan resmi atau penjelasan mengenai kebijakan publik tertentu, (4) *policy output*, yakni wujud atau bentuk kebijakan publik yang paling dirasakan oleh masyarakat sebagai realisasi pelaksanaan sebuah kebijakan, (5) *policy outcome*, yakni adanya hasil akhir dari suatu kebijakan yang telah diimplementasikan dan memberi dampak dan perubahan bagi kehidupan masyarakat.

Parker (dalam Wahab, 2008:51) mengemukakan bahwa kebijakan publik adalah suatu tujuan tertentu, atau serangkaian asas tertentu, atau tindakan yang dilaksanakan oleh pemerintah pada suatu waktu tertentu dalam kaitannya dengan subyek atau sebagai respon terhadap suatu keadaan yang krisis. Selanjutnya R.S. Parker menjelaskan bahwa kebijakan publik adalah suatu wilayah atau bidang tertentu dari tindakan-tindakan pemerintah sebagai subyek telaah perbandingan dan telaah yang kritis, yang meliputi antara lain berbagai tindakan dan prinsip-prinsip yang berbeda dan menganalisis secara cermat kemungkinan hubungan sebab dan akibat dalam konteks suatu disiplin berpikir tertentu semisal ekonomi, sains atau politik.

Untuk keperluan praktis, Mustopodidjaja (dalam Rahmat, 2009:132) menawarkan suatu *working definition* yang diharapkan dapat memudahkan pengamatan atas fenomena kebijakan yang aktual. Dikatakan bahwa kebijakan publik adalah suatu keputusan yang dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan tertentu, untuk mencapai tujuan tertentu, yang dilaksanakan oleh instansi yang berkewenangan dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan negara dan pembangunan. Dalam kehidupan administrasi publik, secara formal keputusan tersebut dituangkan dalam berbagai bentuk perundang-undangan.

Uraian tersebut, memberi gambaran bahwa konsep kebijakan publik dirumuskan dan dimakna secara beragam. Hal ini disebabkan oleh kenyataan bahwa sebagian besar definisi dan pengertian yang dikemukakan oleh pakar analisis kebijakan publik dipengaruhi oleh masalah-masalah tertentu yang ingin dikaji. Selain itu, pendekatan atau kerangka berpikir (*frame of thinking*) yang dipergunakan masing-masing pakar tersebut juga berbeda-beda. Namun jika dicermati dengan seksama berbagai definisi yang muncul dalam berbagai literatur, maka dapat diperoleh dua macam pandangan, yaitu: Pandangan pertama,

ialah pendapat para ahli yang mengidentikkan kebijakan publik dengan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah. Para ahli yang berpendapat demikian cenderung beranggapan bahwa semua tindakan yang dilakukan pemerintah pada dasarnya dapat disebut sebagai kebijakan publik. Pandangan kedua, ialah para ahli yang memusatkan perhatiannya pada implementasi kebijakan (*policy implementation*). Para ahli yang masuk dalam kategori ini dapat dibagi dalam dua kutub, yaitu: (1) mereka yang melihat kebijakan publik sebagai keputusan-keputusan yang mempunyai tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran tertentu, sehingga kebijakan publik dilihat dari tiga aspek, yakni perumusan kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan, dan (2) mereka yang beranggapan bahwa kebijakan publik mempunyai akibat-akibat atau dampak yang diramalkan (*predictable*) atau dapat diantisipasi sebelumnya (lihat Abdul Wahab, 2008:52).

Menurut Bobrow dan Dryzek (dalam Keban, 2008:64) bahwa dalam literatur kebijakan publik, terdapat lima paradigma yang sangat populer, yaitu: (1) paradigma *welfare economics*, (2) paradigma *public choice*, (3) paradigma *social structure*, (4) paradigma *information processing*, dan (5) paradigma *political philosophy*. Masing-masing paradigma ini ternyata memberikan kontribusi yang sangat berguna bagi perumusan suatu kebijakan publik.

Paradigma *welfare economics* mengajarkan bahwa dalam memilih suatu alternatif kebijakan harus terlebih dahulu menghitung untung ruginya dari segi nilai ekonomis. paradigma *public choice* menyarankan agar dalam memilih alternatif kebijakan, keputusan publik atau lembaga yang mengatasnamakan atau mewakili publik harus diutamakan. paradigma *social structure* memberikan arahan bahwa dalam memilih alternatif kebijakan harus memperhitungkan kepentingan dari berbagai lapisan masyarakat yang ada, termasuk apa yang dinikmati dan dampak yang menimpa mereka. paradigma *information processing* menyarankan agar dalam memilih sebuah alternatif kebijakan, informasi dan data yang dibutuhkan harus diteliti tingkat kualitasnya dan diproses serta dianalisis dengan benar dan disimpulkan secara tepat. Dan paradigma *political philosophy* (filsafat politik) mengingatkan bahwa dalam memilih alternatif kebijakan perlu diperhitungkan nilai moral yang berlaku, apakah nilai-nilai moral tertentu dipromosi atau dilanggar ketika suatu alternatif kebijakan dipilih.

Untuk negara-negara sedang berkembang terdapat dua paradigma yang populer dalam memilih sebuah alternatif kebijakan publik, yaitu: (1) *society-centered models*, dan (2) *state-centered models* (Turner & Hulme, 1997:64 -70). Dalam paradigma *society-centered models* terdapat tiga model kebijakan, yaitu *social class analysis*, *pluralism*, dan *public choice*. Sedangkan dalam paradigma *state-centered models* terdiri atas *rational actor*, *bureaucratic politics*, dan *state interests*.

Model *social class analysis*, memandang kebijakan sebagai suatu bentuk perwujudan dari usaha kelas yang dominan (kaum borjuis) dalam mempertahankan dan melindungi kepentingannya terhadap kelas-kelas bawah atau kaum lemah. Karena itu, harus dicari suatu bentuk kebijakan yang membela kepentingan kaum lemah dan melindungi mereka dari tekan kelas yang dominan. Dalam model *pluralism*, kebijakan dilihat sebagai suatu hasil konflik, tawar-menawar, dan pembentukan koalisi diantara berbagai kelompok masyarakat seperti kelompok bisnis, asosiasi profesi, serikat kerja, kelompok konsumen, institusi agama, dan sebagainya, yang diorganisir untuk melindungi atau memenuhi kepentingan anggotanya. Negara dalam konteks ini bertindak sebagai “*arbiter*” yang menjalankan fungsi wasit atau perantara. Sedangkan dalam model *public choice*, kelompok-kelompok masyarakat sebagaimana disebutkan dalam model *pluralism*, “*concerned*” atau peduli dengan kepentingannya sehingga mencari akses untuk menggunakan sumberdaya publik. Dalam memenuhi kepentingan tersebut, mereka bertindak sebagai konsumen yang menuntut suatu bentuk kebijakan agar keinginan dan aspirasi mereka lebih diperhatikan, pelayanan publik yang lebih efisien, dan memanfaatkan peluang pasar yang ada.

Sebagai salah satu paradigma *state-centered models*, model *rational actor* beranggapan bahwa para aktor (perorangan, pemerintah atau lembaga) berperilaku sebagai pemilih yang rasional terhadap alternatif-alternatif kebijakan yang tersedia. Dalam memilih yang terbaik ini diasumsikan bahwa mereka memiliki waktu dan sumberdaya yang cukup serta pengetahuan yang lengkap. Ini merupakan salah satu kelemahannya karena dalam kenyataan asumsi seperti ini sering tidak dapat dipenuhi secara memuaskan. Pada model *bureaucratic politics*, struktur suatu negara dipandang sebagai suatu arena dimana para elit atau petinggi negara melakukan manuver politik dalam rangka memenangkan

kepentingannya. Karena itu, kebijakan merupakan suatu bentuk kegiatan politik petinggi-petinggi negara dimana mereka melakukan koalisi, tawar-menawar, kompromi, kooptasi, merahasiakan informasi dan menyusun strategi dalam rangka memenuhi kepentingan pribadi atau lembaganya. Sedangkan model *state interests*, kebijakan dipandang sebagai suatu perspektif umum dimana negara memiliki otonomi dalam merumuskan hakekat dari masalah-masalah publik dan mengembangkan solusinya. Negara dipandang sebagai pihak yang memiliki kepentingan sendiri dan selalu berusaha menjaga keutuhan negara melalui pertahanan dan perlindungan terhadap warga negaranya.

Bentuk kebijakan yang dipilih tergantung pada substansi dan lingkup permasalahan, sifat kebijakan, dan cakupan dampak kebijakan. Menurut Keban (2004: 57), pada umumnya, bentuk kebijakan dapat dibedakan atas (1) bentuk “*regulatory*” yaitu mengatur perilaku orang, (2) bentuk “*redistributive*” yaitu mendistribusikan kembali kekayaan yang ada, atau mengambil kekayaan dari yang kaya lalu memberikannya kepada yang miskin, (3) bentuk “*distributive*” yaitu melakukan distribusi atau memberikan akses yang sama terhadap sumberdaya tertentu, dan (4) bentuk “*constituent*” yaitu yang ditujukan untuk melindungi negara. Masing-masing bentuk ini dapat dipahami dari tujuan dan target suatu program atau proyek sebagai wujud kongkrit atau terjemahan dari suatu kebijakan, dan implementasi program atau proyek tersebut merupakan wujud nyata dari pelaksanaan bentuk-bentuk kebijakan diatas.

Dari perspektif manajemen kebijakan publik dapat dibedakan dalam tiga tingkatan, yaitu: (1) kebijakan umum, (2) kebijakan pelaksanaan, dan (3) kebijakan teknis (Said, 2006 dan Mustopodidjaja, 2002). Kebijakan umum adalah kebijakan yang menjadi pedoman pelaksanaan bagi tingkatan kebijakan dibawahnya. Kebijakan pelaksanaan adalah kebijakan yang merupakan penjabaran dari kebijakan umum. Sedangkan kebijakan teknis adalah kebijakan operasional yang berada di bawah kebijakan pelaksanaan.

Wilson sebagaimana dikutip Peterson (dalam Keban, 2004: 57) mengemukakan tipe kebijakan terdiri atas “*majoritarian*”, “*client*”, “*entrepreneurial*” dan “*interest group*”. Tipe “*majoritarian*” cenderung mendistribusikan biaya dan juga menerima benefit/keuntungan. Contoh nyata adalah masyarakat umum membayar biaya *social*



*security* dan kemudian begitu banyak masyarakat yang pensiun menerimanya. Tipe “*enterpreneurial*” cenderung mengkonsentrasikan atau membebani biaya pada sekelompok orang saja, tetapi benefit dinikmati secara luas. Contoh nyata adalah industri mobil yang diwajibkan pemerintah untuk membiayai atau menginvestasikan modalnya pada upaya keselamatan yang lebih besar dan hasilnya dirasakan oleh publik atau masyarakat luas. Tipe “*client*” membebani masyarakat luas melalui subsidi, yang kemudian dinikmati oleh segelintir orang saja. Misalnya masyarakat luas membayar pajak dan digunakan untuk mensubsidi bisnis pertanian yang hanya dinikmati orang saja. Dan tipe “*interest group*” mengupayakan biaya dan hasil/keuntungan pada kelompok tertentu saja, seperti kompetisi atau pertarungan antara dua kelompok dimana yang satu diuntungkan yang lain dikalahkan (satu menang, yang lain kalah setelah berdebat seru).

Kebijakan Pemerintah di bidang Pendidikan dalam perspektif otonomi daerah dan persaingan global menjadi sangat strategis, oleh karena hal ini merupakan tugas sektor publik dalam membangun lingkungan yang memungkinkan setiap warga masyarakat mampu mengembangkan diri menjadi pelaku yang kompetitif bukan hanya pada tataran domestik tetapi juga global. “Lingkungan ini hanya dapat diciptakan oleh kebijakan publik sebagai sebuah makna strategis dari pemerintah saat ini dan masa depan” Nugroho, (2006:50).

Bagaimana pemerintah melaksanakan peran tersebut tidak terlepas dari tugas pemerintah yang tidak tergantikan sejak dahulu hingga sekarang yaitu membuat kebijakan publik, pada tingkat tertentu, melaksanakan kebijakan tersebut dan pada tingkat tertentu melakukan evaluasi atas kebijakan yang dilaksanakan, sehingga dapat diketahui keberhasilan sebuah program berdasarkan kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Menurut Islamy (1991:10) kebijakan negara tidaklah hanya berisi cetusan dan pendapat para pejabat yang mewakili rakyat, tetapi opini publik (*public opinion*) harus pula tercermin dalam kebijakan publik. Setiap kebijakan publik harus selalu berorientasi pada kepentingan publik (*public interest*). Sementara Knox dan McAalister (dalam Bungin, 2007:288) mengatakan bahwa pengguna pelayanan publik dapat dilibatkan secara aktif pada tiap tahapan dan tingkatan proses kebijakan mulai dari formulasi kebijakan,

implementasi kebijakan, monitoring kebijakan hingga evaluasi, mulai dari tingkatan strategi hingga tingkatan program yang lebih spesifik dan bersifat lokal.

Pengertian tersebut dapat dipahami bahwa keberhasilan sebuah kebijakan sangat ditentukan oleh tahapan implementasi dari kebijakan tersebut. Implementasi kebijakan adalah hal paling strategis, karena disini masalah-masalah yang kadang tidak dijumpai dalam konsep, muncul di lapangan. Sehingga sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Selain itu ancaman utama adalah inkonsistensi dan implementasi kebijakan.

Mazmanian dan Sabatier (dalam Nugroho, 2006:119) rnengatakan bahwa “Implementasi adalah upaya melaksanakan keputusan kebijakan.” Kebijakan strategis pemerintah dalam pembangunan pendidikan yang secara khusus diarahkan kepada pembinaan pendidikan dasar dan menengah adalah mempertimbangkan target pencapaian angka partisipasi sekolah, pemenuhan berbagai standar pendidikan tanpa melupakan peningkatan mutu pendidikan.

Anderson, dalam Abidin, (2006:41), menyebutkan bahwa salah satu ciri kebijakan publik adalah *“Policy is what government do not what they say will do or what they intend to do”*. Kebijakan adalah apa yang dilakukan pemerintah, bukan apa yang ingin atau diniatkan akan dilakukan pemerintah. Oleh karena itu, kebijakan publik pada dasarnya adalah pedoman untuk bertindak baik untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu untuk mencapai tujuan yang diatur dengan sebuah keputusan pengaturan dari pemerintah.

Dari kajian tersebut dapat dipahami bahwa pada hakekatnya pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara Negara sebagai pelayan publik dengan tetap mempertimbangkan tidak hanya pada faktor efisiensi dan efektifitas saja akan tetapi juga azas keadilan. Karena tanpa azas keadilan maka ketimpangan pelayanan tidak dapat dihindari. Hal ini juga dimaksudkan untuk mengantisipasi kecenderungan birokrasi publik yang dalam pencapaian target tersebut, cenderung menghindari kelompok miskin, masyarakat marjinal dan terpencil yang biasanya diabaikan. Kebijakan desentralisasi pendidikan memerlukan pelayanan publik yang bertanggung jawab sebagaimana disebutkan dalam berbagai indikator di atas. Sebagai sebuah kebijakan yang telah diimplementasikan dalam kerangka desentralisasi pemerintahan, peran birokrasi sangat menentukan.

## 2. . Konsep Desentralisasi

Desentralisasi adalah azas pemerintahan yang dipertentangkan dengan Sentralisasi. Jika sentralisasi adalah pemusatan pengelolaan, maka desentralisasi adalah pembagian dan pelimpahan urusan dan kewenangan kepada unit-unit pelaksana pemerintahan di daerah. Desentralisasi dalam kebijakan dan pelayanan publik merupakan langkah yang paling penting dan digunakan oleh banyak negara di dunia untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Desentralisasi semula hanya dikenal sebagai teori pendistribusian urusan pemerintahan yang ditempuh oleh pemerintah dengan berbagai pertimbangan yang digunakan agar penyelenggaraan urusan itu dapat lebih efektif. Dalam prakteknya ternyata teori ini berkembang sedemikian pesat sehingga sampai pada tahapan bagaimana membangun tata pemerintahan yang baik (*good governance*).

Sebagai sebuah konsep penyelenggaraan pemerintahan, desentralisasi menjadi panduan utama akibat ketidakmungkinan sebuah negara yang wilayahnya luas dan jumlah penduduknya besar untuk mengelola manajemen pemerintahan secara sentralistik. Desentralisasi juga diminati, karena di dalamnya terkandung semangat demokrasi untuk mendekatkan partisipasi masyarakat dalam menjalankan sebuah pembangunan. Sinergitas antara desentralisasi dan demokratisasi inilah yang menjadikan pemerintahan pada era reformasi sekarang ini tidak bisa lagi memerintah secara otokratik, totaliter, dan terutama sentralistik.

Kesadaran baru yang lahir di kalangan penyelenggara pemerintahan bahwa masyarakat merupakan pilar utama dan penting yang harus dilibatkan dalam berbagai kegiatan pembangunan bangsanya adalah sebuah kenyataan yang sangat mendukung kebijakan desentralisasi pembangunan di daerah. Koirudin (2005:2) menyatakan bahwa tidak ada satupun pemerintahan dan suatu negara dengan wilayah yang sangat luas dapat menentukan kebijakan secara efektif ataupun dapat melaksanakan kebijakan dan program-programnya secara efisien melalui sistem sentralisasi. Oleh karena itu, urgensi pelimpahan atau penyerahan sebagian kewenangan pemerintah pusat, baik dalam konteks politik maupun administratif kepada organisasi ataupun unit di luar pemerintah pusat, menjadi hal yang sangat penting untuk menggerakkan dinamika sebuah pemerintahan.

Desentralisasi pada hakekatnya memiliki setidaknya dua tujuan yakni tujuan politik dan administratif. Sadu, (2005:71); menjelaskan lebih lanjut pengertian desentralisasi sebagaimana ulasan secara umum dari Litvaek & Seddon sebagai “*the transfer of outhority and responsibility for public from the central government to subordinate or quasi independent government organization, or the private sector.*”

Implementasi Desentralisasi dalam makna pencapaian tujuan politik adalah dalam rangka mewujudkan prinsip demokratisasi, sedang tujuan desentralisasi dalam pengertian administrative adalah dalam rangka efisensi dan efektivitas pemerintahan. Dalam hal kewenangan tersebut diserahkan kepada pemerintah daerah; konsep tersebut dikenal dengan istilah devolusi. Apabila sebuah kewenangan dilimpahkan kepada pejabat-pejabat pusat yang ditugaskan di daerah, hal tersebut dikenal dengan konsep dekonsentrasi.

Barkaitan dengan aspek kepentingan pemerintah daerah, ada tiga tujuan desentralisasi, *Pertama* ialah untuk mewujudkan *political equality*. Hal ini dimaksudkan akan lebih membuka kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktifitas politik. Tujuan *kedua* ialah *local accountability*. Maksudnya melalui pelaksanaan desentralisasi diharapkan dapat tercapai peningkatan kemampuan pemerintah daerah untuk memperhatikan hak-hak dari komunitasnya, meliputi hak untuk ikut serta dalam proses pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan di daerah serta hak untuk mengontrol pemerintah daerah itu sendiri. Tujuan *ketiga* ialah *local responsiveness*. Asumsi dasar dari tujuan ketiga ini ialah karena pemerintah daerah dianggap lebih mengetahui berbagai permasalahan yang dihadapi di daerah.

Pemikiran desentralisasi menjadi suatu kebutuhan terutama dalam menghadapi arus globalisasi yang penuh dengan persaingan. Kondisi yang demikian itu, menjadi strategi yang sangat penting untuk menghindari pendekatan sentralistik yang dialami selama ini, dimana godaan akan kekuasaan sangat dominan sebagaimana dikatakan oleh Lord Acton dalam sebuah ungkapan menyebutkan bahwa *Power tends to corrupt and absolute power will corrupt absolutely*. (Oentarto, 2004:5). Dalam rangka perubahan sistem pemerintahan yang berdampak pada pendidikan, kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah yang luas dilakukan berdasarkan prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, berkeadilan dan memperhatikan potensi serta keanekaragaman daerah. Hal yang lebih esensial dari

kebijakan desentralisasi adalah semakin besarnya tanggung jawab daerah untuk mengurus secara tuntas segala permasalahan yang tercakup di dalam pembangunan masyarakat di daerahnya termasuk dalam bidang pendidikan.

Brai dalam (Sirozi, 2005:232). mengatakan bahwa Desentralisasi adalah proses ketika tingkat-tingkat hirarkhi di bawahnya diberi wewenang oleh badan-badan yang lebih tinggi untuk melaksanakan berbagai kebijakan yang menjadi kewenangannya. Kebijakan desentralisasi dan otonomi diharapkan mampu menciptakan sistem pemerintahan yang lebih efektif dan memungkinkan terciptanya pemberdayaan partisipasi dan kreativitas masyarakat dalam pelaksanaan pelayanan pendidikan yang lebih baik.

Prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah bidang pendidikan memperhatikan aspek-aspek demokrasi, keadilan, serta pemerataan dalam rangka pemberdayaan seluruh potensi daerah yang beragam sehingga menjadi kekuatan yang sinergis. Pelaksanaan desentralisasi pendidikan merupakan sebuah keharusan dengan merujuk kepada tiga hal yang berkaitan secara langsung dengan pembangunan sektor pendidikan yakni “Pembangunan masyarakat demokrasi, pengembangan sosial capital dan peningkatan daya saing bangsa” (Tilaar, 2002:20) Untuk itu, pemerintah menyerahkan sebagian kewenangan dalam pelayanan bidang pendidikan nasional kepada daerah otonom secara utuh mulai dari pengambilan keputusan, perencanaan, pelaksanaan, pengawasan sampai pengendaliannya di lapangan, dengan tetap memelihara terjalannya hubungan yang serasi antara kebijakan pusat, daerah dan antar daerah.

Pasang surut hubungan antara pemerintah pusat dan daerah yang ditandai dengan perubahan peraturan peundang-undangan pada akhirnya melahirkan kebijakan desentralisasi. Karena desentralisasi diyakini oleh banyak kalangan sebagai sistem pemerintahan yang lebih baik dari sentralisasi, sebagaimana demokrasi lebih baik dari tirani.

Alasan-alasan tentang manfaat desentralisasi ditinjau dari beberapa aspek antara lain dikemukakan oleh Wibawa (2005:358) yang mengatakan: Dari segi politik desentralisasi dimaksudkan untuk mengikutsertakan warga dalam proses kebijakan, baik untuk kepentingan daerah sendiri maupun untuk mendukung politik dan kebijakan nasional melalui pembangunan proses demokrasi di lapisan bawah. Dalam hal ini ada kesetaraan

dan partisipasi politik. Ini juga merupakan media pendidikan untuk belajar berdemokrasi secara nyata. Dari segi manajemen pemerintahan, desentralisasi dapat meningkatkan efektivitas, efisiensi dan akuntabilitas publik, terutama dalam penyediaan pelayanan publik. Dengan demikian dapat dipahami bahwa desentralisasi bukan hanya sebagai tuntutan formil yuridis, namun telah merupakan kebutuhan riil bagi Indonesia sebagai sebuah negara yang sedang berkembang yang berhadapan dengan zaman yang serba efisien. Sentralisasi yang ketat selain hanya menimbulkan pemerintahan dengan biaya tinggi, juga diyakini tidak mampu lagi menjawab tantangan zaman yang berkembang dengan sangat cepat. Hal ini dapat dilihat dari pengalaman negara-negara yang menerapkan sentralisasi maksimum seperti Uni Sovyet dan negara blok timur yang merupakan sejarah masa lalu.

Era desentralisasi yang dimulai pada awal tahun 2001 memberikan kewenangan yang cukup besar kepada daerah dalam mengelola pendidikan di daerahnya masing-masing. Dengan demikian daerah Kabupaten/Kota harus bersaing dalam memperbaiki kualitas sumber daya manusianya. Untuk mampu bersaing, masing-masing daerah harus memiliki cukup informasi mengenai persoalan-persoalan pendidikan masa lampau dan masa kini sebagai rujukan dalam rangka merumuskan berbagai kebijakan yang akan dilaksanakan.

Penerapan otonomisasi atau desentralisasi, khususnya dalam bidang pendidikan tidak terelakkan lagi, juga menimbulkan berbagai implikasi terhadap pendidikan. Bahkan persoalannya tidak berhenti sampai di situ. Terdapat kemungkinan yang cukup besar untuk menjadi satu atap di bawah Depdiknas. Kemungkinan ini terlihat dari pernyataan dan keinginan saat itu Presiden Abdurrahman Wahid yang dikemukakannya dalam berbagai kesempatan untuk menempatkan apa yang disebutnya sebagai sekolah-sekolah agama ke bawah sistem pendidikan nasional. Keinginan Presiden Abdurrahman Wahid ini bahkan sudah terlihat sejak ia membentuk kabinetnya; di mana ia mengganti nama Depdikbud menjadi Depdiknas.

#### a. Desentralisasi pendidikan

Sejak awal kemerdekaan hingga tahun 2000 sistem pemerintahan dan pembangunan dalam berbagai bidang, termasuk bidang pendidikan menggunakan paradigma sentralisasi. Pemerintah pusat kenyataannya sangat mendominasi proses perencanaan, implementasi

dan evaluasi kinerja pemerintahan dan pembangunan. Pemerintah pusat menjadi pemain tunggal yang menentukan orientasi dan tujuan berbagai kebijakan pendidikan.

Setelah mengalami krisis multidimensi yang sangat berpengaruh terhadap sistem pemerintahan dan pembangunan, muncullah gerakan reformasi yang sangat kritis terhadap paradigma sentralisasi dan pada saat yang sama merasa yakin bahwa solusi dari permasalahan tersebut adalah dengan menerapkan kebijakan desentralisasi termasuk desentralisasi di bidang pendidikan. Keyakinan itu diharapkan dapat melahirkan tingkat efisiensi dan efektifitas yang lebih baik, mengurangi kebocoran anggaran pembangunan, memperkecil ketidakadilan regional serta dapat meningkatkan potensi dan karakteristik daerah dalam rangka memberikan jaminan mutu (*quality assurance*) dan pengawasan mutu (*quality control*), demikian pula Peningkatan partisipasi masyarakat.

Penerapan paradigma desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan Pembangunan termasuk bidang pendidikan secara resmi dimulai ketika diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah pada tanggal 1 Januari tahun 2000. Hanya kurang dari lima tahun, kedua Undang-Undang tersebut kemudian direvisi pada tanggal 15 Oktober 2004 dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 dengan nama yang sama. Banyak pertanyaan yang kemudian muncul berkenaan dengan penerapan kedua undang-undang tersebut, misalnya apakah desentralisasi pendidikan sudah berjalan dengan baik? Apakah desentralisasi dapat menjadi solusi bagi problem pendidikan nasional atau justru menambah problem baru? Apakah desentralisasi membuat pendidikan lebih bermutu? Apakah birokrasi pendidikan lebih efektif dan efisien dan seterusnya. Pembahasan tentang masalah ini, lebih lanjut merujuk pada prinsip-prinsip penerapan sebagaimana yang diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait, baik langsung maupun tidak langsung dengan kebijakan desentralisasi pendidikan. Oleh karena itu kebijakan pendidikan harus ditetapkan atas dasar apa yang telah dilakukan dan dicapai pada masa lampau dan juga atas dasar tujuan dan sasaran yang ditetapkan di masa yang akan datang. Praksis pendidikan masa lampau perlu dikaji ulang, dievaluasi agar keputusan untuk masa depan tidak mengalami kesalahan yang sama.

Pembangunan sistem pendidikan nasional sebagai salah satu sektor terpenting yang berorientasi pada pengembangan kualitas sumber daya manusia (SDM) sangatlah berbeda dengan pembangunan pada sektor-sektor fisik. Keberhasilan pembangunan pendidikan tidak semata-mata ditentukan oleh tersedianya anggaran pendidikan yang besar, namun juga ditentukan oleh faktor-faktor lain yang lebih penting. Faktor yang selama ini mungkin belum pernah ada, tetapi di masa depan akan dianggap paling penting adalah apa yang disebut “*policy perspektif*” pendidikan sesuai dengan data dan informasi yang relevan sebagai sektor pelayanan publik” (Suryadi, 2004:97).

Perencanaan dan program-program pembangunan pendidikan akan lahir berdasarkan pada suatu perspektif. Dengan perspektif inilah, maka pemikiran-pemikiran progresif terlebih dahulu disosialisasikan untuk menyebarluaskan pemahaman menuju perubahan pendidikan yang dikehendaki di masa depan, dan setiap pengambil keputusan kebijakan pendidikan tidak akan terjebak pada situasi yang sifatnya rutinitas saja. Dengan demikian, pendidikan akan lahir sebagai sebuah kekuatan atau sumber penggerak (*driving force*) bagi keseluruhan proses pembangunan dan kehidupan masyarakat. Karena dari sinilah lahir sebuah konsep pendidikan yang dikenal dengan efisiensi eksternal (*external efficiency*) dengan penekanan pada hubungan timbal balik antara pendidikan dengan pembangunan bidang politik, ekonomi, sosial budaya, serta ilmu pengetahuan dan teknologi.

Konsep ini lahir sebagai basis pemikiran utama yang memayungi berbagai isu kebijakan penting serta program-program prioritas dalam pembangunan pendidikan sebagaimana halnya yang menjadi fokus utama pembangunan pendidikan yakni perluasan akses dan kualitas layanan pendidikan dan peningkatan mutu dalam mewujudkan *good school governance*, akuntabilitas dan pencitraan publik.

Pelayanan pendidikan dalam prakteknya banyak menghadapi kendala baik yang berkaitan dengan kinerja anggaran (*performance budgerting*), manajemen pendidikan, dan kelembagaan, kondisi sosial ekonomi, faktor geografis, sarana dan prasarana pendidikan, kesadaran masyarakat tentang pentingnya pendidikan serta lemahnya kompetensi dan kinerja pendidik dan tenaga kependidikan. Oleh karena itu permasalahan pendidikan perlu ditangani secara serius oleh semua pihak terkait, karena proses pendidikan adalah bagian



dari perubahan sosial. Pendekatan pendidikan perlu direformasi dari pendekatan politis dan teknis pendidikan kepada pendekatan yang menyeluruh mengenal hakikat pendidikan sebagai bagian dari kehidupan bangsa dan negara. Salah satu program primadona bidang pendidikan dalam perspektif otonomi daerah, adalah program penuntasan pendidikan dasar sembilan tahun. Program ini dirancang antara lain untuk menyiapkan sumber daya manusia Indonesia yang unggul secara komparatif dan kompetitif sehingga layak memasuki persaingan pada era global.

Burnett (dalam Sirozi, 2005:232) menyebutkan bahwa desentralisasi pendidikan adalah Otonomi untuk menggunakan input pembelajaran sesuai dengan tuntutan sekolah dan komunitas lokal yang dapat dipertanggung jawabkan kepada orang tua dan komunitas.

Desentralisasi pendidikan merupakan suatu proses penyerahan sebagian urusan pemerintahan dan fungsi pelayanan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah otonom yang dimulai ketika berlakunya penyerahan urusan-urusan dan fungsi pelayanan sesuai dengan aturan perundang-undangan yang berlaku. Namun dengan desentralisasi itu sendiri, belum bisa dijamin bahwa pemerintah daerah secara langsung dapat melaksanakan pelayanan pada setiap urusan yang diserahkan kepadanya. Konsep desentralisasi tidak dapat dipisahkan dengan konsep otonomi. sehingga untuk efektifnya sistem pemerintahan yang terdesentralisasikan, diperlukan upaya peningkatan kapasitas setiap daerah agar memiliki otonomi dalam melaksanakan fungsi pelayanan tersebut secara efektif dan efisien.

Otonomi pada tataran konseptual, adalah kemampuan daerah dan lembaga-lembaga satuan unit pelaksana pelayanan dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri. Otonomi pada dasarnya adalah kapasitas aparatur dan institusinya dalam mengelola dan melaksanakan fungsi pelayanan kepada masyarakat. Kinerja dalam pelayanan kepada masyarakat, diukur dengan seperangkat indikator kinerja yang dikembangkan berdasarkan Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang ditetapkan oleh pemerintah pada masing-masing urusan wajib yang diserahkan kepada daerah otonom. Berdasarkan pengertian itu, desentralisasi dan otonomi dalam bidang pendidikan dapat dijelaskan dengan tiga konsep mendasar, yaitu: Desentralisasi pemerintahan di bidang pendidikan, otonomi satuan pendidikan, dan peran serta masyarakat.

Konsep desentralisasi pendidikan yang pertama terutama berkaitan dengan isu umumnya desentralisasi dan otonomi daerah yaitu transfer otoritas kebijakan pendidikan dari pusat ke daerah. Dalam konsep ini, pemerintah harus mendelegasikan kebijakan-kebijakan pendidikan kepada pemerintah daerah beserta dana yang dibutuhkan untuk membiayai tanggung jawab yang dibebankan. Berhasilnya kebijakan desentralisasi pendidikan perlu didukung oleh daerah-daerah yang memiliki otonomi atau memiliki kapasitas untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawab dalam menyusun perencanaan dan program, pelaksanaan pelayanan sampai dengan monitoring dan evaluasinya. Dengan demikian daerah memiliki kapasitas untuk menyusun rencana dan program yang sesuai dengan kebutuhan dan potensi daerah. Untuk itu maka dukungan mekanisme, struktur organisasi, tenaga perencana yang handal, serta dukungan data dan informasi yang relevan sangat diperlukan. Sedangkan konsep desentralisasi pendidikan yang kedua lebih memfokuskan kepada pemberian kewenangan yang lebih besar pada tingkat sekolah dan masyarakat untuk mewujudkan satuan-satuan pendidikan yang otonom dalam mengelola sistem pendidikan yang efisien, adil dan bermutu yang dilakukan dengan tujuan memberi motivasi untuk peningkatan kualitas pendidikan.

Konsep ini dikenal dengan Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) yang menjadi landasan desentralisasi kebijakan pendidikan dalam wujud *equity* dan *efficiency*. Pandangan ini ditopang oleh argumentasi bahwa desentralisasi bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan sosial yang lebih besar dengan meletakkan proses pengambilan keputusan di tingkat lokal. Karena kebijakan tersebut melibatkan transfer otoritas dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah dalam meningkatkan otonomi masyarakat serta sekolah untuk memutuskan input pembelajaran sesuai dengan situasi lokal, desentralisasi juga menuntut adanya tanggung jawab yang lebih besar dari masyarakat terhadap keberhasilan pendidikan anak-anak mereka.

Peran serta masyarakat, adalah wujud kepedulian masyarakat terhadap pelaksanaan dan penyelenggaraan sistem pendidikan di daerah. Masyarakat adalah sumber inspirasi sekaligus sebagai sasaran yang mendapatkan pelayanan dari sistem pendidikan. Dalam hal pembiayaan pendidikan misalnya, peran serta masyarakat sangat dibutuhkan, tetapi sangat tergantung dari kemampuan negara dan persepsi tentang peran negara dalam bidang

pendidikan. Kemampuan negara dalam membiayai program pendidikan, akan menentukan seberapa besar partisipasi masyarakat diperlukan dalam membiayai program tersebut. Persepsi tentang peran negara dalam bidang pendidikan akan menentukan tingkat kesadaran dan komitmen masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembiayaan pendidikan.

Penyediaan pendidikan yang bermutu jika dipersepsikan sebagai tugas dan tanggung jawab pemerintah semata, maka masyarakat hanya akan menunggu dan menuntut komitmen dan tanggung jawab pemerintah untuk membiayai berbagai program pendidikan. Sebaliknya, jika penyediaan pendidikan yang bermutu adalah tanggung jawab bersama antara pemerintah dan masyarakat, maka akan ada ruang untuk mendorong partisipasi yang lebih besar dari berbagai elemen masyarakat untuk mendukung pembiayaan pendidikan. Dalam undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang sistem pendidikan nasional, peran serta masyarakat didorong dengan menggeser paradigma *education for all* (pendidikan untuk semua) ke *education from all, by all dan for all*. (Pendidikan dari semua, oleh semua dan untuk semua).

Penjelasan tersebut dapat dipahami bahwa tujuan desentralisasi pendidikan adalah untuk meningkatkan mutu pendidikan dengan melibatkan partisipasi masyarakat secara luas. Keterlibatan masyarakat dalam pendidikan merupakan sarana strategis untuk meningkatkan kualitas suatu bangsa. Oleh karena salah satu ukuran untuk menilai kemajuan suatu bangsa dapat diukur dari kualitas pendidikannya.

Disebutkan bahwa dalam proses transformasi yang terjadi pada abad ke XXI menuju kepada masyarakat ilmu pengetahuan (*knowledge society*), "*Human capital* dan *human capability* merupakan kunci dari proses tersebut dan pendidikan memegang posisi yang sangat strategis dalam mewujudkan masyarakat berpendidikan tersebut, Santoso, (2008:16). Dengan demikian dapat dipahami preposisi Amartya Sen (dalam Tilaar, 2000:23), yang mengatakan bahwa "Desentralisasi pendidikan merupakan sebuah proses yang mendekatkan pendidikan dengan masyarakat sebagai yang empunya pendidikan itu." Karena dimaklumi bahwa pada hakekatnya pendidikan adalah sebuah aktivitas dan usaha manusia untuk meningkatkan kompetensi dan kepribadiannya dengan jalan membina potensi pribadi, baik jasmani dan rohani serta keterampilan. Menempatkan fungsi

pendidikan sebagai upaya yang strategis dalam pembangunan nasional merupakan sebuah keniscayaan jika diinginkari bangsa Indonesia sejajar dengan bangsa-bangsa maju lainnya.

Penelitian Inkeles dan Smith (dalam Wahyu, 2005:122) menunjukkan bahwa pendidikan adalah sarana yang paling efektif untuk mengubah pola pikir dan perilaku serta kepribadian manusia. Dampak pendidikan tiga kali lebih kuat dibandingkan dengan usaha usaha lainnya, seperti pengalaman kerja dan pengenalan terhadap media masa. Dengan demikian maka fungsi strategis pendidikan sebagai upaya meningkatkan harkat dan martabat manusia merupakan langkah strategis dalam memelihara eksistensi keberlangsungan hidup manusia itu sendiri. Tidak kalah menariknya pendapat Supriyoko (2005:122) yang mengatakan bahwa bila mau belajar dari sejarah, Bangsa yang maju hanyalah yang pandai menjalankan roda pendidikan. Hampir tidak pernah ada dalam catatan sejarah, bahwa bangsa yang menelantarkan pendidikan menjadi bangsa yang maju dan disegani oleh masyarakat dunia umumnya.

Implementasi kebijakan desentralisasi pendidikan perlu didukung oleh sebuah *Political will, political commitment, dan political action* yang kuat dari pemerintah agar kebijakan yang selama ini yang dirasakan belum menunjukkan komitmen yang tinggi serta usaha yang gigih (*strive for excellence*) dapat dihilangkan dari penilaian masyarakat.

Pelaksanaan desentralisasi khususnya desentralisasi pendidikan sebaiknya tidak dilakukan melalui suatu mekanisme penyerahan kekuasaan birokrasi dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, karena pendekatan kekuasaan telah terbukti “gagal” dalam mewujudkan pendidikan yang bermutu. Melalui strategi desentralisasi pendidikan dalam perspektif otonomi daerah, Kementerian Pendidikan Nasional dan juga Kementerian Agama seyogianya tidak hanya berkepentingan dalam mengembangkan Kabupaten/Kota dalam mengelola pendidikan, tetapi juga berkepentingan dalam mewujudkan otonomi satuan pendidikan.

Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) adalah suatu paradigma pengembangan satuan pendidikan secara otonom karena mereka adalah pihak yang paling mengetahui operasional pendidikan. Sesuai dengan strategi ini, maka sekolah bukan bawahan dari birokrasi pemerintah daerah, tetapi sebagai sebuah lembaga profesional yang bertanggung

jawab terhadap klien atau *stakeholder* yang diwakili oleh Komite Sekolah dan dewan Pendidikan.

Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) merupakan salah satu isu kuat, yang didorong kepermukaan dalam konteks implementasi gagasan desentralisasi pendidikan yang direfleksikan dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, sebagai kebijakan afirmatif terhadap Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang mendesentralisasikan sektor pendidikan kepada daerah otonom khususnya di tingkat kabupaten dan kota. Akan tetapi ketika kewenangan tersebut menjadi wacana, apakah akan memberi kewenangan terbesar pada sekolah, atau daerah akan menjadi subinstitusi pemerintah pusat dan menjadi penguasa sektor pendidikan secara sentralistik di daerah.

Karakteristik Implementasi kebijakan Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) sebagai sebuah kebijakan desentralisasi pendidikan dalam pengertian memberikan otonomi yang besar kepada sekolah dikemukakan oleh beberapa ahli antara lain:

- 1) Garms dalam tulisannya *School finance; The Economics and Politics of Public Education*, esensi SBM adalah pemindahan tanggungjawab pengambilan keputusan dari pemerintah pusat dan daerah kepada sekolah.
- 2) Crosby dalam tulisannya yang berjudul *Teacher's opinions of School Based Management*, fondasi SBM adalah distribusi kewenangan dalam pengambilan keputusan.
- 3) David. J. L dalam tulisannya *Educational Leadership*, tulang punggung dari SBM adalah pendelegasian otoritas manajemen dari pemerintah pusat dan daerah kepada sekolah.
- 4) Mojksowsky dan Fleming dalam tulisannya berjudul *School Site-Management*, inti dari SBM adalah pengembangan tanggung jawab pengambilan keputusan terhadap *stakeholder's* sekolah dan dilakukan di sekolah (Rosyada, 2004:268).

Penjelasan-penjelasan tersebut dapat dipahami bahwa implementasi kebijakan desentralisasi pendidikan yang menjadi kewenangan pangkal pemerintah kabupaten/kota, pada hakekatnya meliputi Perlengkapan, Personil dan Pembiayaan, serta Dokumen (P3D) yang telah dilaksanakan ketika otonomi daerah secara riil diberlakukan pada awal tahun

2001, yang menggambarkan penjabaran lebih lanjut dari Pasal 22 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah,

Keberhasilan pendidikan di sekolah tidak hanya diukur dari pendapat para birokrat, tetapi juga dari kepuasan masyarakat. Fungsi pemerintah adalah sebagai fasilitator untuk mendorong sekolah-sekolah agar berkembang menjadi lembaga profesional dan otonom sehingga mutu pelayanan mereka memberi kepuasan terhadap komunitas basisnya, yaitu masyarakat. Untuk sampai kepada kemampuan untuk menciptakan suasana yang mampu mengembangkan pendidikan yang bermutu pada setiap satuan pendidikan, diperlukan program yang sistematis dengan melakukan *Capacity Building*. Karena mutu pendidikan ditentukan oleh banyak faktor yang saling terkait, maka desentralisasi pendidikan melibatkan pendelegasian pengambilan keputusan tentang beberapa faktor yang perlu dicermati dengan baik.

Berbagai perkembangan yang terjadi di dunia pendidikan akan senantiasa menjadi pusat perhatian dan pusat kepentingan sebagian besar masyarakat karena perkembangan yang terjadi di dunia pendidikan dapat mempengaruhi dinamika kehidupan masyarakat. Hubungan saling pengaruh ini membuat setiap perubahan penting yang terjadi dalam bidang pendidikan dapat bersinggungan dengan bidang-bidang kehidupan lainnya, baik sosial, ekonomi dan politik.

Burki (dalam Sirozi, 2005:235), mengemukakan bahwa ada empat keputusan pendidikan yang dapat didesentralisasikan, yaitu menyangkut organisasi pembelajaran, manajemen personil, perencanaan dan struktur serta sumber daya. Rincian dari masing-masing kebijakan desentralisasi pendidikan tersebut dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel : Model kebijakan pendidikan yang dapat didesentralisasikan

Organisasi Pembelajaran	Jenis sekolah yang ditempuh oleh siswa Waktu pembelajaran Pilihan buku teks, Isi Kurikulum, Metode Pembelajaran
Manajemen Personil	Pengangkatan dan Pemberdayaan Kepala Sekolah Pengangkatan dan pemberdayaan guru Kesejahteraan guru Tanggungjawab guru Pemberian <i>in - service training</i>
Perencanaan Dan Struktur	Pendirian sekolah, pemilihan program sekolah Mendefinisikan materi pembelajaran Merancang ujian untuk memonitor proforma sekolah
Sumber Daya	Pengembangan Perencanaan sekolah Pengalokasian anggaran personil Pengalokasian anggaran non personil Pengalokasian sumber daya untuk <i>in-service training</i> .

Sumber: *Burki dalam (Sirozi, 2000:235).*

Program dan kebijakan ini bertujuan untuk meningkatkan kemampuan setiap satuan pendidikan secara berkelanjutan baik untuk melaksanakan peran-peran manajemen pendidikan, perencanaan pembelajaran, pengembangan sekolah, kesejahteraan tenaga pendidik serta peningkatan kompetensi dan kapabilitas personil. Namun demikian kegiatan pengembangan kebijakan desentralisasi pendidikan tersebut perlu dilakukan secara sistematis melalui pentahapan, dilakukan secara berkesinambungan sehingga arahnya menjadi jelas dan terukur.

Implementasi kebijakan Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) tersebut merupakan wujud dari demokratisasi penyelenggaraan pendidikan yang bukan hanya sekedar gagasan

akademik tetapi sudah menjadi sebuah keputusan politik yang memperoleh landasan legal dan dukungan konsepsional, bahkan telah memiliki teori-teori yang holistik serta sudah terinstrumentasi untuk diimplementasikan dalam praktek penyelenggaraan pendidikan di sekolah. Seluruh gagasan pengembangan sekolah dikembangkan dan dimunculkan dari satuan pendidikan sendiri. Inilah inti dari Manajemen Berbasis Sekolah (MBS), yang terus dikembangkan dan didorong pada setiap satuan pendidikan. Dalam paradigma tersebut, program pendidikan dasar dan menengah dikembangkan oleh setiap satuan pendidikan bersama dengan mitra horizontalnya, kemudian mereka juga memiliki hak untuk melakukan evaluasi terhadap efektivitas dan akuntabilitas manajerialnya. Semakin baik manajemen sebuah satuan pendidikan, maka akan semakin besar kepercayaan masyarakat kepadanya dan demikian pula sebaliknya.

Semua prakarsa harus dimulai dari sekolah dimana kepala sekolah sebagai otoritas manajemen sekolah yang memiliki kewenangan di sekolah, harus membuka peluang tersebut kepada masyarakat dalam rangka mengembangkan paradigma Pendidikan Berbasis Masyarakat, yakni pendidikan itu harus dikembangkan dengan mempertiSejak arus reformasi bergulir, terjadi perubahan drastis pada tataran pemerintahan daerah dengan adanya kebijakan pemerintah mengenai desentralisasi dan demokratisasi. Salah satu aspek reformasi pemerintahan yang mendapat perhatian cukup besar hingga kini adalah persoalan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah. Pemerintah melalui kebijakan desentralisasi yang ditandai dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian direvisi dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, telah membawa perubahan yang cukup berarti terhadap hubungan pusat dan daerah, sehingga Pemerintah Daerah melakukan perubahan-perubahan sesuai kebijakan pemerintah dan kebutuhan serta tuntutan masyarakat.

Aspek utama yang perlu dilakukan dalam desentralisasi pemerintahan ialah reformasi birokrasi, karena birokrasi melaksanakan fungsi utama pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik. Agar reformasi birokrasi dapat mendorong berkembangnya lingkungan birokrasi pelayanan publik yang kondusif dalam upaya peningkatan kinerja birokrasi pelayanan publik, maka karakteristik atau prinsip-prinsip tata



kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) penting dipertimbangkan. Terpenuhiya karakteristik *good governance* seperti partisipasi, akuntabilitas transparansi, responsivitas, penegakan hukum, kesetaraan, efisiensi, dan efektivitas dapat menjadi indikator terlaksananya reformasi birokrasi pelayanan publik, khususnya birokrasi pelayanan publik bidang pendidikan.

Disadari bahwa, dominasi peran pemerintah daerah dalam mengembangkan struktur birokrasi pendidikan yang responsif, masih terus dikritisi dan terus menjadi ajang diskursus yang menarik. Kegagalan yang dialami selama ini, selain disebabkan oleh faktor-faktor yang disebutkan di atas, juga karena masih adanya miskonsepsi dalam memandang eksistensi kewenangannya tanpa tatanan model birokrasi yang tepat, karena ketidakjelasan tujuan, tugas dan fungsi yang harus diemban. Oleh karena itu, di dalam pembahasan ini perlu di bagi dalam 3 bagian, yakni 1). Responsivitas Birokrasi dalam pelayanan publik bidang pendidikan 2). Faktor-Faktor yang mempengaruhi responsivitas birokrasi dalam pelayanan publik bidang pendidikan dan 3). Solusi alternatif dalam perbaikan pelayanan publik bidang pendidikan.

#### b. Responsivitas Birokrasi Pemerintah Daerah dalam Pelayanan Publik Bidang Pendidikan

Buruknya kinerja birokrasi pemerintah daerah (dinas Pendidikan) dalam pemberian pelayanan publik sedikit-tidaknya terlihat dari banyaknya keluhan dan tuntutan masyarakat, serta masih tingginya jumlah kasus pelayanan yang terekam dalam pemberitaan di setiap media massa selama kurun waktu satu tahun terakhir. Kecenderungan peningkatan jumlah kasus yang berhubungan dengan kinerja birokrasi tersebut terlihat dengan ditemukannya banyaknya kasus pelayanan pendidikan yang dimuat dalam surat kabar harian lokal.

Berbagai macam keluhan dan tuntutan perbaikan oleh masyarakat pengguna jasa kepada aparat birokrasi pendidikan, terlihat bahwa secara umum kinerja birokrasi di pemerintah umumnya dalam menjalankan fungsi pelayanan publik masih jauh dari harapan bagi terwujudnya birokrasi yang responsif, efisien, dan akuntabel.

Reformasi diakui oleh sebagian kecil aparat birokrasi mempunyai dampak positif secara internal., mulai muncul kebiasaan aparat bawahan yang berani secara terbuka mengajukan kritik kepada pimpinannya walaupun diakui jumlahnya masih sangat sedikit

dan dengan cara yang sangat halus serta sopan. Fenomena tersebut terekam berdasarkan pengamatan dan pengalaman dari beberapa aparat birokrasi dinas pendidikan yang kebetulan menduduki jabatan struktural.

Berbagai bentuk harapan yang terlontar dari kalangan aparat birokrasi tingkat bawah terlihat bahwa sebetulnya banyak persoalan yang sampai saat ini belum dapat terselesaikan secara tuntas. Oleh karena itu, aparat di tingkat bawah mengusulkan hendaknya pimpinan turun tangan untuk membantu mengatasinya. Pimpinan diharapkan lebih proaktif dan tidak enggan untuk mendekati bawahan, aparat bawahan hendaknya dapat lebih diperlakukan sebagai rekan kerja sehingga bawahan tidak merasa takut sekali pada atasannya. Melalui perubahan gaya kepemimpinan tersebut, diharapkan komunikasi yang terjalin antara pimpinan dan bawahan dapat berjalan dengan lancar. Perwujudan iklim kerja di lingkungan birokrasi tersebut hanya dapat dimulai apabila pihak pimpinan memulainya terlebih dahulu, bukan pihak bawahan. Aparat di tingkat bawah jelas tidak akan berani memulainya sebab apabila hal tersebut dilakukan, bawahan akan dicap sebagai pegawai yang lancang dalam mengatur pimpinan.

Di era reformasi ini, publik sudah lebih berani dalam menyampaikan protes apabila merasa dirugikan atas pelayanan yang diterimanya. Keberanian dan sikap kritis tersebut erat kaitannya dengan semakin terbukanya iklim politik yang menuntut adanya demokratisasi dan keterbukaan. Publik juga mulai berkolaborasi dengan berbagai elemen kritis masyarakat, seperti kelompok mahasiswa, LSM, dan lain-lain. Tujuan berbagai bentuk kolaborasi tersebut pada dasarnya adalah menuntut perbaikan kinerja pelayanan birokrasi pemerintah sehingga pelayanan kepada publik yang baik dan adil dapat terwujud. Selain itu, publik juga membentuk asosiasi-asosiasi sosial kemasyarakatan berdasarkan kepentingan atau profesi, misalnya kelompok komite sekolah, dewan pendidikan, pemerhati pendidikan, dan berbagai forum lain yang mempunyai persamaan kepentingan. Pembentukan berbagai macam asosiasi atau forum publik tersebut lebih diarahkan pada upaya pencapaian efektivitas fungsi agregasi kepentingan-kepentingan publik. Agregasi kepentingan publik akan efektif apabila berbagai komponen dalam masyarakat dapat bersatu dalam mengartikulasikan kepentingannya kepada para *stakeholders* kebijakan publik.

Meskipun publik telah melakukan kolaborasi dengan berbagai pihak yang ada untuk menuntut perbaikan penyelenggaraan pelayanan publik, penyelesaian yang dilakukan secara independen terlihat masih lebih menonjol. Pilihan strategi tersebut diduga karena banyak warga masyarakat yang berusaha untuk melokalisasi permasalahan agar tidak berkembang menjadi semakin kompleks dan berkepanjangan, hal ini juga didasarkan pada pengalaman masa lalu yang hampir semua masyarakat tidak menghendaki hal itu terulang kembali. Strategi kolaborasi dalam kasus tuntutan perbaikan pelayanan publik bidang pendidikan dengan melibatkan pihak lain diakui memiliki risiko yang tidak kecil. Strategi tersebut tidak mustahil dapat memicu terjadinya konflik secara terbuka, khususnya dengan aparat birokrasi, dan konflik akan mungkin bertambah kompleks karena adanya campur tangan pihak ketiga.

Berbagai bentuk perubahan pelayanan birokrasi terhadap publik mulai dilakukan sekarang ini. Namun belum dilihat secara pasti apakah perubahan pola pelayanan birokrasi tersebut sebagai dampak langsung dari adanya reformasi, ataukah sudah semakin menguat daya kritis masyarakat, dan meningkatnya inovasi dan kreatifitas aparat birokrasi atau sumber daya manusia (SDM), setidaknya upaya yang dilakukan birokrasi telah mengarah pada adanya komitmen untuk memperbaiki kualitas pelayanan kepada masyarakat. Melayani pengguna jasa tidak harus berlangsung pada saat jam kerja, melainkan dapat dilakukan di luar jam kerja baik sore maupun malam hari di kantor maupun di rumah aparat. Meskipun di satu sisi model pelayanan tersebut rentan terhadap praktik korupsi, seperti pungutan liar atau suap, langkah tersebut dapat dilihat sebagai komitmen secara kelembagaan dari birokrasi pemerintah untuk lebih mendekatkan pelayanan kepada masyarakat.

Seiring dengan perkembangan teknologi yang semakin canggih, maka birokrasi juga telah mulai memanfaatkan teknologi informasi dalam program pelayanannya kepada masyarakat. Kecanggihan teknologi informasi dan komunikasi dimanfaatkan sebagai sarana penunjang dalam mempercepat pemberian pelayanan publik. Birokrasi dinas pendidikan saat ini semakin menggalakkan sistem komputerisasi, sistem informasi manajemen yang diperuntukkan bagi pelayanan pendidikan, namun yang menjadi masalah

sistem operasionalnya yang belum di sosialisasikan secara terbuka di semua masyarakat pengguna jasa layanan pendidikan.

Kinerja pelayanan birokrasi pemerintah daerah sekarang ini tidak banyak mengalami perubahan secara signifikan. Berbagai sikap dan perilaku aparat birokrasi, masih menunjukkan rendahnya responsivitas, dan efisiensi penyelenggaraan pelayanan publik. Ide reformasi yang menginginkan agar reformasi lebih bersifat transparan, terbuka, dan jujur masih jauh dari harapan. Birokrasi masih tetap belum terlihat secara nyata mengembangkan komitmen untuk pengembangan iklim dialog dan membangun kepercayaan publik. Belum terbentuknya kepercayaan dari publik terhadap birokrasi menyebabkan hubungan birokrasi dengan publik sering kali masih belum komunikatif. Birokrasi membutuhkan kepercayaan publik sebagai terselenggaranya pelayanan publik yang responsif. Pemberian pelayanan yang transparan oleh birokrasi pemerintah yang mencakup: persyaratan, prosedur, ketepatan waktu, kepastian biaya, dan keramahan aparat birokrasi menjadi dambaan masyarakat di era reformasi sekarang ini.

Tingginya keluhan masyarakat pengguna jasa terhadap pelayanan pendidikan , merefleksikan masih belum terpenuhinya aspirasi masyarakat pengguna jasa oleh birokrasi pelayanan. Birokrasi pelayanan belum sepenuhnya mengembangkan kultur dan manajemen pelayanan yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat pengguna jasa. Permasalahan pendidikan di atas semakin memperlihatkan bahwa reformasi sebenarnya secara substansial belum terlalu banyak menyentuh kultur pelayanan birokrasi terhadap publik. Birokrasi masih tetap menempatkan publik bukan sebagai pelanggan dalam pemberian pelayanan, melainkan sebagai objek pelayanan yang dapat diperlakukan sewenang-wenang.

Reformasi belum memunculkan kesadaran aparat birokrasi akan pentingnya nilai-nilai akuntabilitas dalam pelayanan, seperti transparansi yang menyangkut informasi dan biaya, serta kepastian waktu penyelesaian urusan. Pelayanan yang dilakukan aparat birokrasi masih jauh dari nilai-nilai responsivitas sehingga menjadikan kualitas pelayanan yang diberikan jauh dari aspirasi dan kebutuhan masyarakat pengguna jasa. Banyaknya keluhan yang disampaikan masyarakat mengenai masalah pendidikan dapat menjadi indikasi bahwa penyelenggaraan pelayanan pendidikan pada masa reformasi sekarang ini

masih belum menyentuh permasalahan substansial pelayanan, yakni kepastian dan kepuasan di dalam pelayanan.

Dalam memahami reformasi dan reformasi birokrasi, antara aparat birokrasi dengan masyarakat masih belum ditemukan persamaan makna dan cara pandang. Perbedaan pemaknaan terhadap reformasi tersebut, salah satu faktor penyebabnya, adalah karena adanya perbedaan kepentingan di antara keduanya. Pada sisi aparat birokrasi, terdapat kecenderungan bahwa tidak semua aparat menyukai perubahan, terlebih bagi aparat yang merasa diuntungkan dengan sistem yang selama ini berlangsung. Pada sisi lain, masyarakat menginginkan agar aparat birokrasi dapat bersikap dan berperilaku seperti yang diinginkan masyarakat, yaitu pemberian pelayanan publik yang mudah, murah, cepat, tepat waktu, serta tidak berbelit-belit.

Harapan dan keinginan masyarakat terhadap perbaikan kinerja birokrasi pendidikan seperti adanya pelayanan yang serba cepat dengan prosedur mudah, dan biaya ringan, sering kali dirasakan oleh aparat birokrasi sebagai sesuatu yang kurang tepat dan bahkan tidak rasional. Keinginan masyarakat tersebut bukannya tanpa alasan sebab apabila pada masa lalu aparat birokrasi menganggap dirinya sebagai penguasa yang harus dilayani, dengan adanya reformasi masyarakat pengguna jasa menghendaki justru masyarakat yang menjadi raja dan harus dilayani sebaik-baiknya oleh aparat birokrasi. Masyarakat di era reformasi ini, merasa bukan lagi sebagai objek pelayanan tetapi sudah harus menjadi subjek pelayanan yang ikut menentukan bentuk pelayanan dan harus diperlakukan secara manusiawi. Pemaknaan reformasi oleh masyarakat sering kali cenderung agak berlebihan, bahkan terdapat kecenderungan bahwa dengan reformasi orang-perorangan atau kelompok boleh bertindak sekehendak hati, tanpa harus melihat dan mempertimbangkan kepentingan pihak lain.

Pandangan yang salah dalam memaknai reformasi yang dilakukan oleh sebagian anggota masyarakat terhadap kinerja aparat birokrasi, dianggap terlalu berlebihan. Beberapa anggota masyarakat tidak hanya sekadar menuntut perbaikan pelayanan, melainkan lebih dari itu mulai mengarah pada ancaman-ancaman fisik maupun non fisik yang tidak beralasan. Yang dinilai oleh aparat birokrasi dinas pendidikan sebagai sesuatu yang sangat berlebihan.

Masih relatif tingginya tingkat kekecewaan masyarakat pengguna jasa terhadap pelayanan yang diberikan oleh birokrasi menunjukkan bahwa kinerja pelayanan aparat birokrasi belum sepenuhnya mampu mewujudkan nilai-nilai akuntabilitas, responsivitas, dan efisiensi pelayanan. Kekecewaan yang paling dirasakan oleh masyarakat pengguna jasa terutama menyangkut adanya perbedaan dalam memberikan pelayanan. Diskriminasi pelayanan yang dilakukan oleh aparat birokrasi, menurut persepsi beberapa anggota masyarakat pengguna jasa, disebabkan masih adanya mentalitas superior di kalangan aparat birokrasi. Kultur kekuasaan dalam birokrasi masih dapat dijumpai dalam praktik pelayanan publik. Masih terlembaganya kultur feodal dalam birokrasi tersebut erat kaitannya dengan lemahnya kontrol publik serta tidak efektifnya mekanisme penegakan hukum kepada para pejabat birokrasi yang melakukan praktik administrasi yang salah. Masyarakat pengguna jasa yang mengeluh akibat lamanya waktu pelayanan selalu akan mendapat jawaban kurang mengesankan. Etos kerja aparat birokrasi yang bermental feodal masih terlihat di berbagai tingkat birokrasi pemerintah daerah umumnya dan dinas pendidikan kota Ambon khususnya.

Dalam pandangan masyarakat pengguna jasa, reformasi sedikit banyak telah memperbaiki kadar perilaku birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada publik. Meskipun masih ditemukan perilaku aparat birokrasi yang arogan, sikap dan perilaku aparat birokrasi yang banyak merugikan kepentingan masyarakat pengguna jasa relatif menurun kuantitasnya. Masyarakat pengguna jasa setelah reformasi terjadi perbaikan pelayanan birokrasi walaupun banyak yang masih belum seperti yang diharapkan oleh masyarakat pengguna jasa.

Perbaikan yang dilakukan oleh birokrasi pelayanan sebenarnya masih dilakukan pada aspek-aspek pelayanan yang sifatnya elementer, seperti perbaikan dalam hal prosedur dan waktu penyelesaian, sedangkan aspek pelayanan yang lebih substansial, seperti masalah kepastian besarnya biaya pelayanan, belum menunjukkan perubahan yang berarti. Aparat birokrasi yang meminta uang pelicin atau uang sogok untuk memperlancar urusan, tetap saja masih sering ditemukan. Hanya perbedaannya, apabila sebelum reformasi pemberian uang atau suap tersebut diminta oleh aparat secara terus terang, sedangkan pada masa reformasi ini modus operandinya menjadi lebih halus.

Fenomena tersebut membuktikan bahwa dalam realitas empirik, komitmen pejabat birokrasi untuk melakukan reformasi birokrasi di organisasi pemerintah daerah, masih hanya sebatas retorika. Realitas membuktikan bahwa masih banyak aparat yang belum secara tulus dan ikhlas bekerja untuk memenuhi tuntutan masyarakat. Masih seringnya ditemukan warga masyarakat yang mengeluhkan buruknya kinerja pelayanan aparat membuktikan masih adanya kepentingan pribadi di kalangan aparat birokrasi yang diutamakan.

Responsivitas birokrasi pemerintah daerah, masih sangat rendah. Kendati penyelenggaraan pelayanan pendidikan itu tidak merepresentasikan kinerja pelayanan publik, karena penyelenggaraan pelayanan publik tidak jauh berbeda, ini setidaknya-tidaknya memberikan indikasi mengenai masih rendahnya kualitas pelayanan publik bidang pendidikan. birokrasi publik bidang pendidikan belum mampu menyelenggarakan pelayanan publik yang efisien, adil, responsif, dan akuntabel.

Dilihat dari semua indikator yang dipakai dalam penelitian ini, maka dapat dikatakan bahwa responsivitas birokrasi publik masih sangat jauh dari yang diharapkan. responsivitas birokrasi masih sangat rendah sebagaimana ditunjukkan dengan diabaikannya kepentingan pengguna jasa dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Norma dan kriteria pelayanan publik masih ditentukan oleh prosedur dan petunjuk pelaksanaan (juklak). Improvisasi dan diskresi untuk merespons dinamika keluhan, kebutuhan, dan aspirasi pengguna jasa masih menjadi barang langka dalam kehidupan birokrasi publik bidang pendidikan. Sehingga dengan demikian dapat disimpulkan bahwa semakin tinggi atau semakin banyak keluhan masyarakat berarti bahwa semakin rendah responsivitas birokrasi, dan sebaliknya semakin tinggi responsivitas birokrasi akan semakin berkurang keluhan dan tuntutan masyarakat pengguna jasa.

Gerakan reformasi yang digulirkan oleh berbagai kekuatan dalam masyarakat, yang dipelopori mahasiswa pada tahun 1998, pada hakekatnya bertujuan untuk memperbaiki kondisi bangsa yang terpuruk akibat krisis ekonomi yang berlarut-larut. Gerakan reformasi diharapkan dapat memberikan pengaruh bagi penyelesaian berbagai persoalan bangsa selama masa pemerintahan Orde Baru, seperti kasus-kasus korupsi, nepotisme, dan kolusi. Berbagai kasus yang menyangkut penyalahgunaan kekuasaan dan jabatan yang dilakukan

oleh elite-elite politik dan birokrasi Orde Baru diyakini merupakan salah satu faktor penyebab yang memperparah krisis ekonomi di Indonesia.

Publik mengharapkan bahwa dengan terjadinya reformasi, akan diikuti pula dengan perubahan besar pada desain kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, baik yang menyangkut dimensi kehidupan politik, sosial, ekonomi, maupun kultural. Perubahan struktur, kultur, dan paradigma birokrasi dalam berhadapan dengan masyarakat menjadi begitu mendesak untuk segera dilakukan mengingat birokrasi mempunyai kontribusi yang besar terhadap terjadinya krisis multidimensional yang tengah terjadi sampai saat ini.

### **3. Reformasi birokrasi dan pelayanan publik**

Reformasi birokrasi dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan dan pelayanan publik diarahkan untuk menciptakan kinerja birokrasi yang profesional dan akuntabel. Birokrasi dalam melakukan berbagai kegiatan perbaikan diharapkan lebih berorientasi pada kepuasan pelanggan yakni masyarakat pengguna jasa. Osborne dan Gaebler (1999), secara lebih spesifik menyarankan agar birokrasi publik dalam memberikan pelayanan publik berorientasi kepada pelanggan, yaitu berusaha memenuhi kebutuhan pelanggannya. Karena pemerintah yang demokratis lahir untuk melayani warganya. Juga perlu memasukkan semangat kompetisi yang menjadikan birokrasi pelayanan publik saling bersaing antar bagian dalam menyelenggarakan pelayanan publik. Lebih lanjut dikemukakan pula perlunya pemerintahan desentralisasi dikembangkan. Sebab pemerintahan yang terdesentralisasi membuat hirarki lebih datar menuju partisipasi dan tim kerja. Birokrasi pelayanan publik yang terdesentralisasi, jauh lebih fleksibel dan dapat memberi respon dengan cepat terhadap lingkungan dan dinamika perubahan kebutuhan dan tuntutan masyarakat.

Kepuasan total dari masyarakat pengguna jasa dapat dicapai apabila birokrasi pelayanan menempatkan masyarakat pengguna jasa sebagai *stakeholders* dalam pemberian pelayanan. Perubahan paradigma pelayanan publik tersebut diarahkan pada perwujudan kualitas pelayanan prima kepada publik melalui instrumen pelayanan yang memiliki orientasi pelayanan lebih cepat, lebih baik, dan lebih murah. Namun, harapan terbentuknya kinerja birokrasi yang berorientasi pada pelanggan sebagaimana birokrasi di negara maju tampaknya masih sulit untuk diwujudkan.



Osborne dan Plastrik (1997) mengemukakan bahwa realitas sosial politik, dan ekonomi yang dihadapi oleh negara-negara yang sedang berkembang sering kali sangat berbeda dengan realitas sosial yang ditemukan pada masyarakat di negara maju. Realitas empirik tersebut berlaku pula bagi birokrasi pemerintah, yang kondisi birokrasi di negara-negara berkembang saat ini sama dengan kondisi birokrasi yang dihadapi oleh para reformis birokrasi di negara-negara maju pada sepuluh dekade yang lalu. Persoalan birokrasi di negara berkembang, seperti merajalelanya korupsi, pengaruh kepentingan politik partisan, sistem *patron-client* yang menjadi norma birokrasi sehingga pola perekrutan lebih banyak berdasarkan atau hubungan personal dari pada faktor kapabilitas, serta birokrasi pemerintah yang digunakan oleh masyarakat sebagai tempat favorit untuk mencari lapangan pekerjaan merupakan sebagian fenomena birokrasi yang terdapat di banyak negara berkembang, termasuk di Indonesia.

Kecenderungan birokrasi untuk bermain politik pada masa reformasi, tanpanya belum dapat dihilangkan dari kultur birokrasi di Indonesia. Perkembangan birokrasi kontemporer memperlihatkan bahwa arogansi birokrasi sering kali masih terjadi. Kasus demi kasus setidak-tidaknya dapat memperlihatkan bahwa pucuk-pucuk pimpinan birokrasi masih tetap mempraktikkan berbagai tindakan yang tidak transparan dalam proses pengambilan keputusan. Birokrasi yang seharusnya bersifat apolitis, dalam kenyataannya masih saja dijadikan alat politik yang efektif bagi kepentingan-kepentingan golongan atau partai politik tertentu. Terdapat pula kecenderungan perilaku dari aparat birokrasi yang kebetulan memperoleh kedudukan atau jabatan strategis dalam birokrasi, terdorong untuk bermain dalam kekuasaan dengan melakukan tindak korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Mentalitas dan budaya kekuasaan ternyata masih melingkupi sebagian besar aparat birokrasi pada masa reformasi. Kultur kekuasaan yang telah terbentuk semenjak masa birokrasi kerajaan dan kolonial ternyata masih sulit untuk dilepaskan dari perilaku aparat atau pejabat birokrasi. Masih kuatnya kultur birokrasi yang menempatkan pejabat birokrasi sebagai penguasa dan masyarakat pengguna jasa sebagai pihak yang dikuasai, bukannya sebagai pengguna jasa yang seharusnya dilayani dengan baik, telah menyebabkan perilaku pejabat birokrasi menjadi bersikap acuh dan arogan terhadap masyarakat (Dwiyanto, 2000:36).

Dalam kondisi pelayanan yang sarat dengan nuansa kultur kekuasaan, publik menjadi pihak yang paling dirugikan. Kultur kekuasaan dalam birokrasi yang dominan membawa dampak pada terabaikannya fungsi dan kultur pelayanan birokrasi sebagai abdi masyarakat. Pada tataran tersebut sebenarnya berbagai praktik penyelewengan yang dilakukan oleh birokrasi, seperti korupsi, kolusi, atau nepotisme, terjadi tanpa dapat dicegah secara efektif. Penyelewengan yang dilakukan birokrasi terhadap masyarakat pengguna jasa menjadikan masyarakat hanya sebagai objek pelayanan yang dapat dieksploitasi untuk kepentingan pribadi pejabat ataupun aparat birokrasi. Inefisiensi kinerja birokrasi dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan dan pelayanan publik masih tetap terjadi pada masa reformasi sekarang ini.

Sebagian besar aparat birokrasi masih memiliki anggapan bahwa eksistensinya tidak ditentukan oleh masyarakat dalam kapasitasnya sebagai pengguna jasa. Persepsi yang masih dipegang kuat aparat birokrasi adalah prinsip bahwa gaji yang selama ini diterima bukan berasal dari masyarakat, melainkan dari pemerintah. Konstruksi nilai yang tertanam dalam birokrasi yang sangat independen terhadap publik tersebut menjadikan birokrasi mempunyai persepsi bahwa masyarakat atau publik yang membutuhkan birokrasi, bukannya sebaliknya. Publik dengan demikian diharuskan mengikuti aturan main yang sudah ditetapkan birokrasi, bukannya aparat birokrasi yang harus mendengar dan mengikuti kemauan publik. Apabila publik tidak mengikuti aturan main yang telah ditentukan secara sepihak oleh birokrasi, tidak akan memperoleh akses pelayanan secara baik dari birokrasi. Implikasi praktik nilai pelayanan di atas cenderung menyebabkan aparat birokrasi tetap akan memperlakukan masyarakat secara sewenang-wenang. Sikap mental aparat birokrasi tersebut yang menyebabkan berbagai citra negatif melekat dalam birokrasi.

Kecenderungan perilaku birokrasi yang masih tetap korup dan belum mengubah kultur pelayanan kepada publik, semakin terlihat pada masa reformasi. Birokrasi di Indonesia saat ini masih dikuasai oleh kekuatan yang begitu terbiasa berperilaku buruk selama puluhan tahun, birokrasi tidak hanya mengidap virus kleptomania, tetapi virus antireformasi. Virus kontraproduktif dalam birokrasi tersebut sangat berpotensi untuk terjadinya penularan ke seluruh jaringan birokrasi pemerintah, baik di tingkat pusat

maupun di tingkat daerah, baik di kalangan pejabat tinggi maupun di kalangan aparat pada tingkat bawah. Masih belum efektifnya upaya penegakan hukum dan kontrol publik terhadap birokrasi pemerintah, disertai masih lemahnya pula sistem kontrol internal birokrasi, menyebabkan berbagai tindakan penyimpangan yang dilakukan aparat birokrasi pemerintah masih terus berlangsung.

Dwiyanto, dkk (2008) dalam mengenai “reformasi birokrasi publik” dalam lingkup nasional menyimpulkan bahwa rendahnya kinerja birokrasi publik sangat dipengaruhi oleh budaya yang cenderung mendorong aparat birokrasi untuk lebih berorientasi pada kekuasaan dari pada pelayanan, menempatkan dirinya sebagai penguasa, yang memperlakukan para pengguna jasa sebagai objek pelayanan yang membutuhkan bantuannya. Disamping itu, struktur birokrasi yang hirarkis mendorong adanya pemusatan kekuasaan dan wewenang pada atasan, sehingga aparat birokrasi langsung berhubungan dengan para pengguna jasa, sering kurang memiliki wewenang untuk merespon dinamika yang berkembang dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Kewenangan untuk mengambil diskresi sangat terbatas. Para aparat birokrasi tidak berani mengembangkan kreativitas dan inovasinya dalam penyelenggaraan pelayanan publik, sehingga pelayanan menjadi sangat kaku. Juga belum jelas dan tepatnya sistem insentif yang mampu memotivasi para aparat birokrasi dalam menyelenggarakan pelayanan publik secara efisien dan efektif menjadi salah satu faktor yang ikut membentuk rendahnya kinerja birokrasi pelayanan publik.

Keseriusan pemerintah daerah menempatkan kualitas pelayanan sebagai sentral dari perilaku birokrasi publik masih amat jauh. Hal ini bisa dilihat dari kecenderungan energi yang dihabiskan birokrasi dalam menyelenggarakan pelayanan publik masih sangat terbatas. Para petugas pemberi layanan sering kali tidak berkonsentrasi dalam penyelenggaraan pelayanan karena mereka harus melakukan kegiatan-kegiatan lain yang tidak terkait dengan pelayanan yang menjadi tanggung jawabnya. Di samping melayani masyarakat pengguna jasa, para pejabat birokrasi masih harus melakukan tugas-tugas lain, yang frekuensinya sering amat tinggi.

Akibatnya, para pejabat birokrasi sering harus meninggalkan tugas pelayanan untuk melakukan tugas-tugas lainnya yang tidak relevan dengan pelayanan yang sebenarnya

menjadi peran dan tanggung jawab utamanya. Sehingga dengan demikian, banyak para pengguna jasa yang kemudian harus menunggu petugas, yang kadang-kadang memerlukan waktu yang cukup panjang. Seringnya petugas meninggalkan pelayanan untuk mengerjakan pekerjaan lain dan membuat pelayanan menjadi tertunda menunjukkan betapa birokrasi publik belum benar-benar menempatkan kepentingan pengguna jasa menjadi bagian yang terpenting dari kehidupannya. Hal ini tentu akan memiliki implikasi yang penting terhadap kinerja birokrasi publik.

Rendahnya responsivitas birokrasi publik sebagaimana dijelaskan di atas ditentukan oleh banyak faktor, baik yang berada di dalam ataupun di luar birokrasi itu. Ditinjau dari sejarah perkembangan birokrasi di Indonesia, rendahnya kinerja birokrasi bisa dipahami dari latar belakang dan tujuan pembentukan birokrasi baik di dalam zaman kerajaan, penjajahan, dan Orde Baru. Dalam zaman kerajaan, birokrasi kerajaan dibentuk untuk melayani kebutuhan raja dan keluarganya, bukan untuk melayani kebutuhan rakyat. Birokrasi adalah abdi raja, bukan abdi rakyat dan karena itu, orientasinya bukan bagaimana melayani dan mensejahterakan rakyat, tetapi melayani dan mensejahterakan raja dan keluarganya, yang adalah para penguasa.

Orientasi pada penguasa ini, tidak banyak berubah ketika pemerintah kolonial mengambil alih kekuasaan. Bahkan, cenderung memperoleh penguatan karena pemerintah kolonial berusaha menggunakan birokrasi sebagai alat untuk mempertahankan kekuasaan dan kepentingannya. Pemerintah penjajah Belanda berusaha memperkenalkan perubahan dan nilai birokrasi modern, tetapi kesemuanya dilakukan untuk mempermudah mereka melakukan kontrol terhadap negara jajahan dan masyarakatnya. Perubahan-perubahan itu bukan dilakukan untuk membawa birokrasi pemerintah kolonial pada waktu itu untuk memperhatikan kebutuhan dan aspirasi masyarakatnya.

Sejak Orde Baru sampai dengan saat ini, orientasi pada penguasa masih sangat kuat dalam kehidupan birokrasi publik. Nilai-nilai dan simbol-simbol yang digunakan dalam birokrasi masih amat kuat menunjukkan bagaimana birokrasi publik dan para pejabatnya mempersepsikan dirinya lebih sebagai penguasa daripada sebagai abdi dan pelayan masyarakat. Istilah penguasa tunggal sebagai sebutan untuk bupati dan gubernur pada zaman Orde Baru jelas menunjukkan bagaimana birokrasi publik dan para pejabatnya

berperan pada waktu itu. Kendati istilah itu tidak lagi sering digunakan sekarang ini, sikap dan perilaku para birokrat yang sering menempatkan dirinya sebagai penguasa belum banyak berubah.

Budaya paternalisme yang amat kuat dalam kehidupan birokrasi juga ikut memperburuk kinerja birokrasi. Budaya paternalisme seolah-olah menjadi pupuk yang ikut menyuburkan berbagai penyakit dalam kehidupan birokrasi publik. Orientasi pada kekuasaan dan persepsi diri sebagai penguasa memperoleh justifikasi dari nilai-nilai dan simbol-simbol yang dihasilkan oleh budaya paternalisme. Para pejabat birokrasi sering menempatkan para pengguna jasa bukan sebagai warga negara yang berdaulat atau sebagai pelanggan, melainkan sebagai klien yang membutuhkan bantuan dan pertolongan dari mereka. Orientasi para pejabat birokrasi terhadap pelayanan amat rendah dan perlakuan yang wajar terhadap para pengguna jasa dalam proses penyelenggaraan pelayanan amat sulit dikembangkan.

Situasi seperti ini diperburuk oleh realitas sosial yang sering memberikan kedudukan sosial yang lebih tinggi pada para pejabat dalam kehidupan masyarakat. Para pejabat memperoleh kedudukan yang baik dan dianggap memiliki status sosial yang lebih tinggi dibandingkan dengan orang kebanyakan. Realitas sosial seperti ini ikut memperkuat pembentukan persepsi diri para pejabat lebih sebagai penguasa daripada sebagai abdi dan pelayanan masyarakat.

Adalah wajar kalau kemudian para pejabat sering memperlakukan para pengguna jasa dengan acuh, tidak peduli dengan kepentingan pengguna jasa, dan bahkan, menjadikan mereka sebagai objek pelayanan yang bisa dipermainkan sesuai dengan kepentingannya. Apa lagi dalam penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia, hak-hak pengguna jasa dan kewajiban birokrasi publik dan pejabatnya sering belum diatur dengan jelas. Yang diatur dengan jelas dalam prosedur pelayanan publik biasanya hanya kewajiban pengguna jasa. Ketidakseimbangan pengaturan hak dan kewajiban pengguna jasa dan birokrasi penyelenggara pelayanan membuat kedudukan para pengguna jasa menjadi amat lemah ketika berhubungan dengan para pejabat birokrasi. Sebaliknya, para pejabat birokrasi bisa memperlakukan secara tidak wajar terhadap pengguna jasa tanpa para pengguna jasa bisa memprotes tindakannya.

Rendahnya kemampuan para pejabat birokrasi menggunakan diskresi yang dimilikinya untuk membuat pelayanan publik menjadi responsif, menjadi faktor lain yang ikut membentuk kinerja birokrasi yang buruk. Orientasi pada peraturan masih sangat kuat dan cenderung menempatkan peraturan dan prosedur pelayanan sebagai panglima yang harus ditaati terlepas dari situasi pelayanan yang dihadapinya. Keberanian mengkritisi prosedur pelayanan yang ada bahkan ditingkat pimpinan masih amat rendah. Akibatnya, kreativitas dan inovasi dalam pelayanan amat sulit dikembangkan dan pelayanan publik menjadi sesuatu yang amat rutin, sedangkan aspirasi dan kebutuhan pelayanan masyarakat sangat dinamis dan berubah dengan amat cepat. ini tentu saja menjadi salah satu faktor yang mendorong ketidakpuasan para pengguna jasa terhadap pelayanan publik.

Sistem insentif yang dikembangkan dalam birokrasi publik belum mampu mendorong para pejabat birokrasi untuk memperbaiki kinerjanya. Penghargaan terhadap para pejabat birokrasi yang mampu menunjukkan prestasi kerja dan memberi pelayanan yang baik belum banyak dilakukan. Promosi dan penempatan jabatan struktural, yang menjadi sumber motivasi bagi para pejabat birokrasi, tidak didasarkan pada prestasi kerja dan kemampuan memberi layanan kepada masyarakat, tetapi lebih sering didasarkan atas senioritas, loyalitas pada atasan, dan kepercayaan atasan pada bawahan. Akibatnya, para pejabat birokrasi lebih banyak memberikan perhatian pada kepentingan atasan dan menunjukkan loyalitas kepadanya daripada kepada kepentingan masyarakat.

Rendahnya responsivitas birokrasi juga disebabkan tidak adanya etika pelayanan yang kuat dan bisa digunakan oleh para pejabat untuk menyelenggarakan pelayanan publik yang baik. Pada umumnya pejabat birokrasi belum mampu menempatkan pengguna jasa sebagai pelanggan yang memiliki kemampuan untuk mempengaruhi nasib birokrasinya. Para pengguna jasa masih diperlakukan sebagai klin yang nasibnya ditentukan oleh tindakannya. Nilai-nilai seperti kesamaan, nonpartisan, dan profesionalisme yang seharusnya menjadi dasar dalam pengembangan etika pelayanan masih amat jauh dari praktek penyelenggaraan pelayanan publik. Akibatnya, diskriminasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik masih selalu dan dengan mudah dijumpai di banyak birokrasi pelayanan publik. Perlakuan yang tidak adil dan sewenang-wenang terhadap para pengguna jasa masih dengan mudah dijumpai dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Masalah yang dihadapi oleh pemerintah dalam upaya memperbaiki kinerja birokrasi pelayanan publik adalah sangat kompleks dan memiliki dimensi yang amat banyak. Upaya untuk memperbaiki kinerja birokrasi dan pelayanan menuntut intervensi pemerintah kota dalam semua dimensi permasalahan secara holistik. Kebijakan untuk memperbaiki kinerja birokrasi pelayanan publik, tidak hanya menuntut perubahan struktur birokrasi yang memungkinkan adanya prosedur pelayanan yang sederhana, kewenangan mengambil diskresi yang memadai sehingga tindakan para penyelenggara pelayanan menjadi lebih responsif terhadap lingkungannya, dan kelonggaran hubungan hirarkhi yang memungkinkan hubungan atasan dan bawahan menjadi bersifat *kolegiar* dan *egaliter*, tetapi juga perubahan pada dimensi-dimensi nonstruktural lainnya. Perbaikan kinerja birokrasi juga menuntut nilai-nilai, budaya, dan etika pelayanan yang berbeda. Bahkan, perbaikan kinerja birokrasi pelayanan juga menuntut perubahan lingkungan birokrasi sehingga lingkungan birokrasi ikut mendorong munculnya praktik-praktik pelayanan baru yang lebih menghargai para pengguna jasa. Lingkungan baru harus juga mampu memfasilitasi adanya kontrol yang efektif terhadap perilaku para pejabat birokrasi sehingga segala praktik penyalahgunaan kewenangan bisa dicegah dan diturunkan pada tingkat yang serendah-rendahnya.

Praktik pelayanan publik bisa berubah kalau seandainya nilai-nilai dan budaya yang selama ini menjadi dasar bagi berkembangnya praktik yang salah itu bisa dikenal dan digusur untuk digantikan dengan nilai-nilai dan budaya baru yang bisa mendorong munculnya praktik baru seperti yang diinginkan. Perlakuan para pejabat birokrasi terhadap para pengguna jasa yang sering kurang menghargai martabat dan kedudukan mereka sebagai warga negara sering muncul karena persepsi diri yang salah. Nilai, simbol, dan budaya yang selama ini mengajarkan pada mereka sebagai penguasa dengan segala atributnya dan menempatkan para pengguna jasa sebagai klien yang nasibnya bergantung padanya menjadikan para pejabat birokrasi sering menjadi *sok kuasa* dan sewenang-wenang dalam menyelenggarakan pelayanan publik.

Budaya seperti ini harus digusur dengan budaya baru yang menghargai masyarakat pengguna jasa dan menempatkan pengguna jasa dalam kedudukan yang berbeda. Dengan mengubah nilai, simbol, dan budaya yang selama ini berkembang di dalam dan di luar

birokrasi maka praktik penyelenggaraan pelayan publik yang baru akan dapat dikembangkan. Lebih dari itu, pemerintah juga harus mendorong terjadinya perubahan lingkungan birokrasi dan menciptakan lingkungan baru yang lebih kondusif bagi berkembangnya *good governance*, terutama yang berkaitan dengan transparansi dan pemberantasan praktik korupsi dalam pelayanan publik.

Transparansi menjadi dimensi perubahan yang penting karena adanya transparansi akan memudahkan para pengguna jasa dan *civil society* untuk melakukan pengawasan terhadap jalannya penyelenggaraan pelayanan publik. Hak-hak warga negara untuk mengetahui apa yang terjadi di instansi dan kantor pemerintah harus dilindungi oleh peraturan perundangan. Setiap instansi pemerintah harus mempublikasikan secara terbuka prosedur pelayanan, harga, dan waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan sebuah pelayanan secara terbuka kepada setiap warga negara. Hanya dengan mengembangkan kebijakan dan program yang mampu secara holistik menyentuh semua dimensi permasalahan itu maka perubahan yang berarti dalam praktik penyelenggaraan pelayan publik bisa diharapkan terjadi. Upaya-upaya yang sifatnya tambal sulam dan parsial tidak akan memiliki dampak yang berarti karena perubahan pada satu dimensi akan menimbulkan permasalahan lain. Tentu perubahan bisa dilakukan secara bertahap untuk menghindari resistensi dan kekacauan di luar kendali, tetapi kebijakan dan program perbaikan pelayanan publik mesti tetap bersifat holistik dan menyentuh semua dimensi persoalan secara bersama-sama.

Pelayanan publik adalah identik dengan representasi dari eksistensi birokrasi pemerintahan, karena berkenaan langsung dengan salah satu fungsi pemerintah yaitu memberikan pelayanan. Oleh karenanya sebuah kualitas pelayanan publik merupakan cerminan dari sebuah kualitas birokrasi pemerintah. Peran pihak di luar pemerintah tidak pernah mendapat tempat atau termarginalkan. Masyarakat dan dunia swasta hanya memiliki sedikit peran dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Pelayanan publik di Indonesia pada umumnya dan pelayanan publik bidang pendidikan pada khususnya masih sangat rendah. Demikian salah satu kesimpulan Bank Dunia yang dilaporkan dalam *World Development Report 2004* dan hasil penelitian *Governance and Desentralization Survey (GDS) 2002:2*).



Buruknya pelayanan publik di Indonesia memang bukan hal baru, fakta di lapangan masih banyak menunjukkan hal ini. GDS 2002 menemukan tiga masalah penting yang banyak terjadi di lapangan dalam penyelenggaraan pelayanan publik, yaitu *pertama*, besarnya diskriminasi pelayanan. Penyelenggaraan pelayanan masih amat dipengaruhi oleh hubungan per-*konco*-an, kesamaan afiliasi politik, etnis, dan agama. Fenomena semacam ini tetap marak walaupun telah diberlakukan UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dari KKN yang secara tegas menyatakan keharusan adanya kesamaan pelayanan, bukannya diskriminasi. *Kedua*, tidak adanya kepastian biaya dan waktu pelayanan. Ketidakpastian ini sering menjadi penyebab munculnya KKN, sebab para pengguna jasa cenderung memilih menyogok dengan biaya tinggi kepada penyelenggara pelayanan untuk mendapatkan kepastian dan kualitas pelayanan. Dan *ketiga*, rendahnya tingkat kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik. Ini merupakan konsekuensi logis dari adanya diskriminasi pelayanan dan ketidakpastian tadi.

Optimalisasi pelayanan publik yang dilakukan oleh birokrasi pemerintahan pada umumnya dan birokrasi pendidikan pada khususnya bukanlah pekerjaan mudah seperti halnya membalikkan telapak tangan mengingat pembaharuan tersebut menyangkut pelbagai aspek yang telah membudaya dalam lingkaran birokrasi pemerintahan kita. Di antara beberapa aspek tersebut adalah kultur birokrasi yang tidak kondusif yang telah lama mewarnai pola pikir birokrat sejak era kolonial dahulu. Prosedur dan etika pelayanan yang berkembang dalam birokrasi pendidikan kita sangat jauh dari nilai-nilai dan praktik yang menghargai warga bangsa sebagai warga negara yang berdaulat. Prosedur pelayanan, misalnya, tidak dibuat untuk mempermudah pelayanan, tetapi lebih untuk melakukan kontrol terhadap perilaku warga sehingga prosedurnya berbelit-belit dan rumit.

Masa orde baru hingga kini, eksistensi PNS merupakan jabatan terhormat yang begitu dihargai tinggi dan diidolakan publik, khususnya wilayah timur Indonesia, sehingga filosofi PNS sebagai pelayan publik (*public servant*) dalam arti riil menghadapi kendala untuk direalisasikan. Hal ini terbukti dengan sebutan *pangreh praja* (pemerintah negara) dan *pamong praja* (pemelihara pemerintahan) untuk pemerintahan yang ada pada masa tersebut yang menunjukkan bahwa mereka siap dilayani bukan siap untuk melayani. Di samping itu, kendala infrastruktur organisasi yang belum mendukung pola pelayanan prima

yang diidolakan. Hal ini terbukti dengan belum terbangunnya kaidah-kaidah atau prosedur-prosedur baku pelayanan yang memihak publik serta standar kualitas minimal yang semestinya diketahui publik selaku konsumennya di samping rincian tugas-tugas organisasi pelayanan publik secara komplit. *Standard Operating Procedure* (SOP) pada masing-masing institusi belum diidentifikasi dan disusun sehingga tujuan pelayanan masih menjadi pertanyaan besar. Akibatnya, pada satu pihak penyedia pelayanan dapat bertindak semaunya tanpa merasa bersalah kepada masyarakat.

## **BAB.14.**

### **MANAJEMEN PELAYANAN KESEHATAN DI ERA REFORMASI**

Salah satu kebutuhan dasar masyarakat yang menjadi perhatian pemerintah dan menjadikan suatu program unggulan mengingat kebutuhan dasar yang sangat substansi dalam kehidupan, namun juga menjadi barang jualan yang ampuh dalam suksesi kepemimpinan yakni masalah kesehatan sehingga sering menjadi adu program dengan kesehatan gratis. Memang masalah kesehatan di era reformasi membutuhkan perhatian, utamanya dalam menanggapi kesehatan gratis yang sering membuat masalah yang krusial karena ketidakmampuan memberikan pelayanan berkualitas sebagaimana yang diharapkan oleh masyarakat luas dengan program pemerintah. Ini terjadi jika karena gaungnya kesehatan gratis menjadikan masyarakat sangat berharap dengan gratis tersebut sehingga walaupun kesehatannya tidak serius selalu larinya ke lembaga pelayanan kesehatan.

Memang dalam upaya melibatkan diri ke dalam kegiatan yang berhubungan dengan konsumen, sudah dipastikan akan memikul tanggungjawab terhadap kepuasan pelanggan. Termasuk dalam kegiatan pelayanan kesehatan. Disatu sisi sarana pelayanan kesehatan yang dikoordinir pemerintah saat ini tidak lagi hanya bisa mengandalkan subsidi untuk menyokong berjalannya kegiatan operasional institusi. Upaya pemandirian dan pergeseran dari institusi non profit menjadi institusi profit (bisnis), disisi lain masyarakat banyak mengharapkan pelayanan yang cepat tepat dengan mengandalkan program kesehatan gratis pada era reformasi.

Pelayanan kesehatan merupakan setiap upaya yang diselenggarakan sendiri atau secara bersamaan dalam suatu organisasi untuk memelihara dan meningkatkan kesehatan, mencegah, dan menyembuhkan penyakit serta memulihkan kesehatan perorangan, keluarga, kelompok atau masyarakat.

Pelayanan kesehatan yang bermutu adalah pelayanan kesehatan yang dapat memuaskan setiap pemakai jasa pelayanan kesehatan sesuai dengan tingkat kepuasan rata-rata penduduk serta penyelenggaraannya sesuai dengan standar dan kode etik profesi yang telah ditetapkan. Kepuasan pelanggan masih sangat relevan dengan kegiatan bisnis dimana

pun. Logikanya adalah bila pelanggan suatu institusi bisnis puas, maka akan semakin membaik pula kehidupan bisnis dan kehidupan keuangan di dalam institusi bisnis tersebut. Hal ini juga berlaku pada dunia bisnis kesehatan, bila pasien merasa puas dengan pelayanan kesehatan yang diterimanya, maka akan semakin meningkat pula loyalitasnya untuk senantiasa menggunakan jasa layanan kesehatan tersebut. Namun memang menjadi penekanan bahwa pelayanan kesehatan sangat terkait dengan masalah social yang seharusnya menjadi perhatian khusus sehingga pelayanan tetap mengacu pada nilai kemanusiaan yang mengarah kepada substansi membantu masyarakat yang mengalami sakit dengan tidak mengabaikan aturan yang berlaku.

John Naisbitt dan Patricia Aburdane, kini adalah masa keunggulan konsumen di dunia, dan semua institusi termasuk pelayanan kesehatan harus berorientasi pada kepuasan pelanggan/pasien. Kepuasan sangat bersifat subyektif dan unik bagi setiap pelanggan/pasien yang merasa puas adalah mereka yang mendapatkan *Value* dari pemberi layanan suatu produk jasa. Value bisa bermakna produk, layanan, system, maupun sesuatu yang bersifat emosional. Kalau pelanggan mengatakan bahwa value itu adalah produk yang berkualitas, maka kepuasan akan terjadi hanya jika pelanggan tersebut mendapatkan produk yang berkualitas. Kalau value itu adalah kenyamanan, maka dia akan puas bila pelayanan yang diberikan pemberi pelayanan benar-benar nyaman. Pasien yang puas merupakan pihak yang akan berbagi kepuasan dengan penyedia layanan bahkan mereka akan berbagai rasa dan pengalaman dengan pihak lain yang akhirnya menjadikan pihak lain tersebut sebagai para pelanggan baru. Pelanggan dan penyedia jasa sama-sama akan diuntungkan apabila kepuasan pelanggan terwujud.

#### 1. konsep Mutu Pelayanan Kesehatan

Mutu adalah totalitas dari wujud serta ciri suatu barang atau jasa yang didalamnya terkandung pengertian rasa aman atau pemenuhan kebutuhan para pengguna. Mutu pelayanan kesehatan adalah pelayanan kesehatan yang dapat memuaskan setiap pemakai jasa pelayanan kesehatan yang sesuai dengan tingkat kepuasan rata-rata penyelenggaraannya sesuai dengan standar dan kode etik profesi.

Mutu pelayanan adalah ukuran dari penilaian atas beberapa inti pelayanan, penilaian mutu erat kaitannya dengan proses penyusunan standar pelayanan, meliputi empat langkah utama, yaitu (1) menentukan kebutuhan dan lingkup standar, (2) menyusun standar, (3) menerapkan standar, evaluasi, dan (4) pembaruan standar

Menurut Azrul (1996) mutu pelayanan kesehatan adalah sesuatu yang menunjuk pada tingkat kesempurnaan pelayanan kesehatan, dimana pada satu pihak dapat menimbulkan kepuasan setiap pasien sesuai dengan tingkat kepuasan rata-rata, serta di pihak lain melalui tata cara penyelenggaraan sesuai kode etik dan standar profesi yang telah ditetapkan. Makin sempurna kepuasan tersebut, makin baik pula mutu pelayanan kesehatan dalam menyelenggarakan upaya menjaga mutu pelayanan kesehatan di rumah sakit, dalam hal ini profesi keperawatan yang berperang penting.

Mutu pelayanan kesehatan mengenai keefektifan pelayanan kesehatan dapat dilihat dari beberapa sudut pandang sebagai berikut:

- 1). Untuk pasien dan masyarakat, mutu pelayanan berarti suatu *empathy respect* dan tanggapan akan kebutuhannya, pelayanan harus sesuai dengan kebutuhan mereka, diberikan dengan cara ramah pada waktu berkunjung ke rumah sakit.
- 2). Dari sudut pandang petugas kesehatan, mutu pelayanan berarti bebas melakukan segala sesuatu secara professional untuk meningkatkan derajat kesehatan pasien dan masyarakat sesuai dengan ilmu pengetahuan dan ketrampilan yang maju, mutu peralatan yang baik dan memenuhi standar yang baik.
- 3) Dari sudut pandang manajer (*Administrator*), mutu pelayanan tidak berhubungan langsung dengan tugas mereka sehari-hari, namun tetap sama pentingnya. Untuk para manajer focus pada mutu akan mendorongnya untuk mengatur staf, pasien dan masyarakat dengan baik.
- 4) Bagi yayasan atau pemilik rumah sakit, mutu dapat berarti memiliki tenaga professional yang bermutu dan cukup. Pada umumnya para manajenr dan pemilik institusi mengharapkan efisiensi dan kewajaran penyelenggaraan pelayanan,

minimal tidak merugikan ditinjau dari berbagai aspek seperti tiadanya pemborosan tenaga, peralatan, biaya dan waktu.

Mutu pelayanan kesehatan sangat dipengaruhi mutu sarana fisik, jenis tenaga yang tersedia, obat, alat kesehatan, sarana penunjang lainnya, proses pemberian pelayanan dan kompensasi yang diterima serta harapan masyarakat sebagai pengguna pelayanan. Hal ini merupakan tantangan yang harus ditanggapi positif, salah satunya dengan meningkatkan kemampuan SDM kesehatan sebagai pengelola dan pemberi layanan kesehatan.

Mutu pelayanan yang baik bagi pasien biasanya dikaitkan dengan sembuhnya dari penyakit yang cepat, petugas yang ramah, pelayanan yang cepat dan tepat, dan tarif pelayanan yang murah. Sebaliknya, apabila penyakit yang dideritanya lama tidak sembuh, petugas kurang ramah, menunggu antrian yang lama, penanganan penderita yang lambat dan tarif mahal akan dikatakan tidak bermutu walaupun professional. Jadi mutu pelayanan sangat erat hubungannya dengan kepuasan pasien. (azrul,1996)

Mutu pelayanan kesehatan adalah menunjuk pada tingkat kesempurnaan pelayanan kesehatan dalam menimbulkan rasa puas pada diri setiap pasien. Makin sempurna kepuasan tersebut, makin baik pula mutu pelayanan kesehatan. Sekalipun pengertian mutu yang terkait dengan kepuasan ini telah diterima secara luas, namun penerapannya tidaklah semudah yang diperkirakan. Masalah pokok yang ditemukan ialah karena kepuasan tersebut bersifat subyektif. Tiap orang, tergantung dari latar belakang yang dimiliki, dapat saja memiliki tingkat kepuasan yang berbeda untuk satu mutu pelayanan kesehatan yang sama. Di samping itu, sering pula ditemukan pelayanan kesehatan yang sekalipun dinilai telah memuaskan pasien, namun ketika ditinjau dari kode etik serta standar pelayanan profesi, kinerjanya tetap tidak terpenuhi.

Untuk mengatasi masalah dalam perbedaan tingkat kepuasan setiap orang dalam menerima pelayanan kesehatan, maka telah disepakati bahwa kepuasan pasien yang dikaitkan dengan mutu pelayanan kesehatan mengenal paling tidak dua pembatasan.

- 1). Pembatasan pada derajat kepuasan pasien

Pembatasan pertama yang telah disepakati adalah pada derajat kepuasan pasien. Untuk menghindari adanya subyektivitas individual yang dapat mempersulit pelaksanaan program menjaga mutu, maka ditetapkan bahwa ukuran yang dipakai untuk mengukur kepuasan disini bersifat umum yakni sesuai dengan tingkat kepuasan rata-rata penduduk.

## 2). Pembatasan pada upaya yang dilakukan

Pembatasan kedua yang telah disepakati pada upaya yang dilakukan dalam menimbulkan rasa puas pada diri setiap pasien. Untuk melindungi kepentingan pemakai jasa pelayanan kesehatan, yang pada umumnya awam terhadap tindakan kedokteran, ditetapkanlah upaya yang dilakukan tersebut harus sesuai kode etik serta standar pelayanan profesi, bukanlah pelayanan kesehatan yang bermutu. Pengertian mutu pelayanan kesehatan tercakup pula kesempurnaan tata cara penyelenggaraannya sesuai dengan kode etik serta standar pelayanan profesi yang telah ditetapkan.

Indicator penilaian mutu pelayanan kesehatan, yaitu:

- 1). Indikator yang mengacu pada aspek medis
- 2) Indikator mutu pelayanan untuk mengukur tingkat efisiensi rumah sakit.
- 3) Indikator mutu yang mengacu pada keselamatan pasien.
- 4). Indikator mutu yang berkaitan dengan tingkat kepuasan pasien

Kebijakan dalam menjamin mutu pelayanan kesehatan, mencakup:

- 1). Peningkatan kemampuan dan mutu pelayanan kesehatan

Upaya ini melalui pengembangan dan pemantapan jejaring pelayanan kesehatan dan rujukannya serta penetapan pusat-pusat unggulan sebagai pusat rujukan.

- 2). Penetapan dan penerapan berbagai standar dan pedoman

Standar dan pedoman memperhatikan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi terkini dan standar internasional.

3). Peningkatan mutu sumber daya manusia

Upaya ini diarahkan pada peningkatan profesionalisme mencakup kompetensi, moral dan etika.

4). Penyelenggaraan *Quality Assurance*

Untuk mengendalikan dan meningkatkan mutu pelayanan kesehatan disertai dengan *Evidence-based Participatory Continuous Quality Improvement*

5). Percepatan pelaksanaan akreditasi

Kebijakan ini diarahkan pada pencapaian akreditasi untuk berbagai aspek pelayanan kesehatan.

6). Peningkatan Publik

- a. Peningkatan *public-private mix* dalam mengatasi berbagai aspek pelayanan kesehatan.
- b. Peningkatan kerjasama dan kordinasi; kerjasama dan koordinasi dilakukan antar berbagai pihak yang berkepentingan dalam peningkatan mutu pelayanan kesehatan.
- c. Penigkatan peran serta masyarakat; peran serta masyarakat termasuk swasta dan organisasi profesi dalam penyelenggaraan dan pengawasan pelaynan masyarakat.

## 2. . Karakteristik Mutu Pelayanan Kesehatan

Karakteristik mutu adalah proposisi yang mewakili dimensi mutu produk atau jasa. Pendapat akan mutu produk atau jasa adalah respon terhadap hasil pemenuhan karakteristik mutu dalam pembuatan produk dan jasa.



- 1) Jaminan mutu layanan (*service Quality assurance*); layanan harus memiliki sebarang penjaminan bebas kerugian atas pelaksanaan atau penggunaan layanan.
- 2). Konsistensi mutu layanan (*Service Quality Consistency*); layanan harus memiliki sifat-sifat yang konsisten/tetap dalam menghadapi perubahan-perubahan di setiap waktu.
- 3). Mutu desain dan kekuatan kemasan (*design Quality & Strength of Containers*). Desain dan mutu kemasan layanan harus bebas dari hal yang dapat merugikan dalam pelaksanaan atau penggunaan layanan tersebut.
- 4) Waktu paruh/umur layanan (*Service Shelf Life*). Layanan harus memiliki masa pakai yang memadai dalam pelaksanaan atau penggunaan layanan tersebut.
- 5) Dukungan layanan teknis purna jual (*After Sales Technical Service Support*) layanan harus didukung dengan suatu system pelayanan teknis untuk memenuhi kebutuhan dalam pelaksanaan atau penggunaan produk/layanan tersebut setelah penjualan.
- 6) Kecepatan dalam menangani keluhan pelanggan (*Quick Response To Customer Complaint*). Layanan harus dapat segera memenuhi kebutuhan atau keluhan dari pelaksana atau pengguna pelayanan tersebut dalam konteks ketersediaan waktu dan usaha-usaha yang berkaitan.
- 7) Kualitas pelayanan produsen (*Service Quality of Producer*), layanan harus didukung oleh pelayanan produsen yang bebas dari hal yang dapat merugikan dalam pelaksanaan atau penggunaan layanan tersebut.
- 8) Citra layanan dan perusahaan (*company & product/Service Image*), produk/layanan dan perusahaan harus memiliki citra yang baik yang bebas dari hal yang dapat merugikan dalam pelaksanaan atau penggunaan layanan tersebut.
- 9) Jaminan ketersediaan layanan (*Service Availability Assurance*), layanan harus memiliki sebarang penjaminan ketersediaan layanan yang bebas dari hal yang dapat merugikan dalam pelaksanaan atau penggunaan layanan tersebut.

- 10) Mutu pelayanan distributor (*Service Quality of Distributor*), layanan harus didukung oleh pelayanan distributor yang bebas dari hal yang dapat merugikan dalam pelaksanaan atau penggunaan layanan tersebut.
- 11) Kelengkapan kisaran yang luas dari layanan yang tersedia (*Completeness of Wide Range of Available Product/Service*), layanan yang disediakan harus dimiliki kisaran yang luas dan lengkap
- 12) Kemudahan untuk memperoleh informasi layanan (*Easyness to get Service Information*), layanan harus memiliki informasi yang mudah diperoleh tanpa menimbulkan gangguan kepada pelaksana atau pengguna layanan tersebut.
- 13) Pemberian hadiah dan cendra mata (*souvenirs & Gift Giving*), layanan harus didukung dengan pemberian hadiah dan cendera mata yang bersifat bebas dari hal yang dapat merugikan bagi produser/distributor dan pelaksana atau pengguna pelayanan tersebut terutama dalam hal yang berkaitan dengan tindakan pemerasan, penyuapan dan korupsi.
- 14) Pemberian waktu pembayaran (*payment terms time interval giving*)
- 15) Harga layanan (*Service price*)
- 16) Tata cara pembelian layanan yang luwes dan mudah (*Eazy & elastic Service procedure*)
- 17) Keselaamatan layanan (*Product/service Safety*)

#### Ciri Pelayanan kesehatan

Kebutuhan pelayanan kesehatan mempunyai tiga ciri yang unik yaitu *Uncertainty*, *asymetri of information*, dan *externality*. Ketiga ciri utama tersebut menurunkan berbagai ciri lain yang menyebabkan pelayanan kesehatan sangat unik dibandingkan dengan produk atau jasa lainnya. Keunikan yang tidak diperoleh pada komoditas lain inilah yang mengharuskan kita membedakan perlakuan atau kebijakan pemerintah

- 1) *Uncertainty*; ketidakpastian menunjukkan bahwa kebutuhan akan pelayanan kesehatan tidak bisa dipastikan, baik waktunya, tempatnya, banyaknya maupun besarnya biaya yang dibutuhkan. Sifat inilah yang menyebabkan timbulnya respon penyelenggaraan asuransi di dalam pelayanan kesehatan. Dengan ketidakpastian ini sulit bagi seseorang untuk menganggarkan biaya untuk memenuhi kebutuhan akan pelayanan kesehatannya.
- 2) *Asymetri Of Information*, menunjukkan bahwa konsumen pelayanan kesehatan berada pada posisi yang lebih lemah sedangkan provider (dokter,dll) berada pada posisi yang jauh lebih kuat dan mengetahui jauh lebih banyak tentang manfaat dan kualitas pelayanan yang dijualnya. Dalam pelayanan kesehatan, misalnya kasus ekstrim pembedahan, pasien hampir tidak memiliki kemampuan untuk mengetahui apakah ia membutuhkan operasi tersebut atau tidak. Kondisi ini sering dikenal dengan *consumer ignorance* atau konsumen yang bodoh. Jangankan ia mengetahui berapa harga yang pantas dan berapa banyak yang diperlukan, mengetahui apakah ia memerlukan tindakan bedah jasa tidak sanggup dikuasainya. Dapat dibayangkan bahwa jika si provider atau penjual memaksimalkan laba dan tidak mempunyai integritas yang kuat terhadap norma-norma agama dan etik, dengan sangat mudah terjadi abuse atau moral hazard yang dapat dilakukan provider.

Menyadari adanya ketidakseimbangan informasi, maka praktek kedokteran dan kesehatan di Negara manapun memerlukan lisensi khusus. Tujuannya adalah untuk melindungi pasien dari pelayanan yang tidak berkualitas atau yang dapat membodohi pasiennya. Akibat dari keharusan lisensi ini maka terbentuk ciri lain pelayanan kesehatan yakni *entry barrier* yang membatasi masuknya supply. Hal ini menyebabkan keseimbangan pasar semakin tidak bisa terjadi seperti pada barang privat lainnya. Di Indonesia misalnya banyak orang yang sudah menuduh bahwa perhimpunan dokter spesialis sengaja menghambat jumlah dokter spesialis untuk mengurangi persaingan. Prilaku monopolistik ini juga dilontarkan banyak kritikus pelayanan kesehatan di berbagai Negara lain.

Di Indonesia, pembiayaan obat mencapai 40 % dari total pembiayaan kesehatan karena yang menentukan obat yang perlu dibeli pasien adalah dokter dan pasien tidak memiliki kemampuan memilih, maka kolusi antara perusahaan obat dengan dokter sangat mudah terjadi dan sudah banyak terjadi. Hal ini menambah berat beban pasien terutama pasien rumah sakit, baik rumah sakit yang jelas-jelas mencari laba maupun yang bertameng yayasan tetapi mencari laba, bahkan rumah sakit pemerintah swadana telah dijadikan perusahaan jawatan akan menambah lagi pelaku kolusi., maka posisi pasien semakin terpojok dan terkeroyok.

- 3) *Externality* menunjukkan bahwa konsumsi pelayanan kesehatan tidak saja mempengaruhi pembeli tetapi juga bukan pembeli. Demikian juga resiko kebutuhan pelayanan kesehatan tidak saja mengenal diri pembeli. Contohnya konsumsi rokok yang mempunyai resiko lebih besar pada yang bukan perokok. Akibat dari ciri ini pelayanan kesehatan membutuhkan subsidi dalam berbagai bentuknya. Oleh karenanya pembiayaan pelayanan kesehatan tidak saja menjadi tanggung jawab diri sendiri, akan tetapi perlu digalang tanggungjawab bersama (Publik).

### **3. Responsivitas dan orientasi pelayanan kesehatan**

Responsivitas dalam pelayanan kesehatan adalah kemampuan birokrasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, serta mengembangkan program-program pelayanan sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Secara singkat dapat dikatakan bahwa responsivitas ini mengukur daya tanggap birokrasi terhadap harapan, keinginan dan aspirasi, serta tuntutan pengguna jasa. Responsivitas sangat diperlukan dalam pelayanan publik karena hal tersebut merupakan bukti kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan serta mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Organisasi yang memiliki responsivitas rendah dengan sendirinya memiliki kinerja yang jelek juga.

Dalam operasionalisasinya, responsivitas pelayanan publik dijabarkan menjadi beberapa indikator, seperti meliputi (1) terdapat tidaknya keluhan dan pengguna jasa selama satu tahun terakhir; (2) sikap aparat birokrasi dalam merespons keluhan dan

pengguna jasa; (3) penanganan keluhan dan pengguna jasa sebagai referensi bagi perbaikan penyelenggaraan pelayanan pada masa mendatang (4) berbagai tindakan aparat birokrasi untuk memberikan kepuasan pelayanan kepada pengguna jasa; serta (5) penempatan pengguna jasa oleh aparat birokrasi dalam sistem pelayanan yang berlaku. Keluhan yang disampaikan oleh masyarakat pengguna jasa merupakan indikator pelayanan yang memperlihatkan bahwa produk pelayanan yang selama ini dihasilkan oleh birokrasi belum dapat memenuhi harapan pengguna layanan.

Responsivitas birokrasi yang rendah juga banyak disebabkan oleh belum adanya pengembangan komunikasi eksternal secara nyata oleh jajaran birokrasi pelayanan. Indikasi nyata dari belum dikembangkannya komunikasi eksternal secara efektif oleh birokrasi terlihat pada masih besarnya *gap* pelayanan yang terjadi. *Gap* pelayanan yang terjadi merupakan gambaran pelayanan yang memperlihatkan bahwa belum ditemukan kesamaan persepsi antara harapan pengguna jasa dan pemberi layanan terhadap kualitas pelayanan yang diberikan. Aparat birokrasi pelayanan di ketiga daerah penelitian terlihat masih membuka jurang komunikasi yang lebar dengan masyarakat pengguna jasa. Tidak transparannya aparat birokrasi pelayanan pertanahan, misalnya, merupakan salah satu indikasi belum adanya pengembangan komunikasi eksternal di kalangan aparat birokrasi dengan masyarakat pengguna jasa. Tidak transparannya komunikasi dan birokrasi yang menyangkut pemberian pelayanan menyebabkan pihak masyarakat pengguna jasa selalu berada pada posisi yang dimikan.

Tidak adanya transparansi informasi dari birokrasi tersebut membuat banyak masyarakat pengguna jasa mengalami frustrasi. Komunikasi yang tidak efektif yang selama ini masih dikembangkan oleh birokrasi menunjukkan bahwa birokrasi belum mempunyai kesadaran untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat pengguna jasa. Responsivitas pemberian pelayanan publik salah satunya diukur melalui keterbukaan informasi dan seberapa jauh interaksi komunikasi yang terjalin antara birokrasi sebagai pemberi layanan dengan masyarakat pengguna jasa. Kasus di atas memperlihatkan gambaran bahwa masyarakat pengguna jasa seringkali belum mempunyai akses terhadap informasi pelayanan yang dibutuhkan, demikian pula kecenderungan aparat birokrasi justru terkesan menyembunyikan informasi kepada masyarakat. Dalam iklim komunikasi

pelayanan yang tertutup seperti ini, sangat sulit untuk dapat mewujudkan responsivitas aparat birokrasi dalam penyelenggaraan pelayanan kepada publik.

Orientasi pada pelayanan menunjuk pada seberapa banyak energi birokrasi dimanfaatkan untuk penyelenggaraan pelayanan publik. Sistem pemberian pelayanan yang baik dapat dilihat dan besarnya sumber daya manusia yang dimiliki oleh birokrasi secara efektif didayagunakan untuk melayani kepentingan pelayanan. Idealisnya, segenap kemampuan dan sumber daya yang dimiliki oleh aparat birokrasi hanya dicurahkan atau dikonsentrasikan untuk melayani kebutuhan dan kepentingan pengguna jasa. Kemampuan dan sumber daya aparat birokrasi sangat diperlukan agar orientasi pada pelayanan dapat dicapai. Contohnya, adalah masalah penyediaan waktu kerja aparat yang benar-benar berorientasi pada pemberian pelayanan kepada masyarakat. Aparat birokrasi yang ideal adalah aparat birokrasi yang tidak dibebani oleh tugas-tugas kantor lain di luar tugas pelayanan kepada masyarakat. Aparat pelayanan yang ideal juga seharusnya tidak memiliki kegiatan atau pekerjaan lain seperti pekerjaan sambilan di luar pekerjaan kantor yang dapat mengganggu tugas-tugas penyelenggaraan pelayanan. Kinerja pelayanan aparat birokrasi akan dapat maksimal apabila bila semua waktu dan konsentrasi aparat benar-benar tercurah untuk melayani masyarakat pengguna jasa.

Kondisi pelayanan yang ideal di atas dalam realitasnya sangat sulit untuk diwujudkan dalam birokrasi. Ketidakjelasan pembagian wewenang, inkonsistensi pembagian kerja, serta sikap pimpinan kantor yang sewenang-wenang memberikan tugas kepada aparat bawahan tanpa memperhitungkan aspek sifat pekerjaan, urgensi pekerjaan, dan dampak pemberian tugas terhadap kualitas pemberian pelayanan kepada masyarakat. Hal-hal tersebut merupakan beberapa fakta penyebab sulitnya aparat birokrasi berkonsentrasi secara penuh pada tugas-tugas pelayanan masyarakat. Aparat birokrasi seringkali meninggalkan tugas pelayanan dan lebih banyak menghabiskan waktu untuk tugas-tugas lain di luar tugas pelayanan. Kondisi tersebut membuat pelayanan kepada masyarakat menjadi terganggu. Masih seringnya aparat birokrasi meninggalkan tugas-tugas pelayanan kepada masyarakat, erat kaitannya dengan adanya tugas-tugas tambahan yang dibebankan oleh pimpinan kepada aparat pada tingkat bawah yang menjalankan tugas pelayanan langsung kepada masyarakat. Hal tersebut sangat sering menimpa aparat

birokrasi di tingkat desa, kelurahan, atau kecamatan yang merupakan tingkatan pemerintahan terendah yang langsung berhadapan dengan masyarakat. Aparat pelayanan seringkali diperintahkan oleh pimpinan kantor desa atau kecamatan untuk menghadiri kegiatan-kegiatan kemasyarakatan, seperti mewakili camat atau lurah melayat warga yang meninggal dunia, ikut serta dalam kegiatan posyandu, safari KB, pertemuan RW, atau pertemuan rapat *warga* lainnya, yang dilakukan pada saat jam pelayanan.

Penugasan aparat untuk dinas luar oleh pihak pimpinan kantor pada saat jam pelayanan masih seringkali ditemukan di beberapa kantor pelayanan baik di lingkungan kantor pelayanan desa, kecamatan, kantor pertanahan maupun kantor pelayanan perizinan. Kegiatan dinas luar yang seringkali dilakukan oleh aparat birokrasi adalah melakukan kegiatan peninjauan suatu kegiatan atau membantu pekerjaan dan seksi lainnya. Banyak ditemukan aparat pelayanan yang membantu tugas-tugas dari seksi atau bagian lainnya sehingga tugas pokoknya menjadi terbengkalai, seperti seorang kepala seksi pelayanan harus ikut dalam kegiatan penataan arsip, mengurus surat menyurat, menjaga dan menerima telepon kantor, atau bahkan penyelenggaraan pasar murah atau sekaten. Tugas-tugas tersebut belum termasuk tugas-tugas untuk kepentingan pribadi yang diberikan oleh pimpinan, seperti mengerjakan tugas-tugas kantor yang seharusnya menjadi bagian tugas pimpinan, menemani tamu kantor atau tamu pimpinan, menyampaikan suatu surat pembenitahuan ke kantor-kantor kelurahan, atau mewakili camat keliling kecamatan untuk memantau dan melakukan pembinaan kepada masyarakat. Pada akhirnya ketidakberadaan petugas pelayanan menyebabkan pemberian pelayanan terhadap pengguna jasa menjadi lambat sehingga kinerja pelayanan publik menjadi buruk.

Alasan yang seringkali dikemukakan oleh pimpinan kantor untuk menugaskan aparat pelayanan mengerjakan tugas lain pada saat-saat jam pelayanan adalah karena terbatasnya jumlah personil aparat pelayanan. Para pimpinan kantor, sebagaimana yang seringkali diungkapkan oleh para aparat, seringkali menggunakan alasan "*pokokke endi sing selo*", atau pokoknya siapa saja aparat yang dianggap memiliki waktu luang, maka akan ditugaskan untuk dinas luar. Manajemen pembagian tugas dan sebagian besar pimpinan birokrasi yang belum mencerminkan gaya seorang manajer tersebut menjadikan pola pembagian tugas dalam birokrasi antara urusan administratif, tugas pimpinan, dan

tugas pelayanan menjadi bercampur. Pimpinan birokrasi seningKali belwn dapat membedakan antara tugas pnibadi pimpinan, tugas pimpinan kantor yang tidak dapat diwakilkan kepada bawahan, dan tugas pelayanan masyarakat dan aparat pelayanan sehingga seningKali menyebabkan tugas-tugas pelayanan kepada masyarakat cenderung dapat dikalahkan oleh kepentingan pribadi pimpinan atau tugas-tuas pimpinan lainnya. pada sisi *output* pelayanan, birokrasi secara ideal harus dapat memberikan produk pelayanan yang berkualitas, terutama dan aspek biaya dan waktu pelayanan. Efisinsi pada sisi *input* dipergunakan untuk melihat seberapa jauh kemudahan akses publik terhadap sistem pelayanan yang ditawarkan. Akses publik terhadap pelayanan dipandang efisien apabila publik memiliki jaininan atau kepastian menyangkut biaya pelayanan. Kepastian biaya pelayanan yang hams dikelirkan oleh publik merupakan indikator penting untuk melihat intensitas korupsi dalam sistem layanan birokrasi. Birokrasi pelayanan publik yang korup akan ditandaj oleh besarnya biaya ekstra yang harus dikeluarkan oleh pengguna jasa dalam mengakses layanan. Publik, dengan demikian, harus mengeluarkan baya ekstra untuk dapat memperoleh pelayanan yang terbaik dan birokrasi, padahal secara prinsip seharusnya pelayanan terbaik harus dapat dinikmati oleh publik secara keseluruhan. Demikian pula efisiensi pelayanan dan sisi *output*, dipergunakan untuk melihat pemberian produk pelayanan oleh birokrasi tanpa disertai adanya tindakan pemaksaan kepada publik untuk mengeluarkan biaya ekstra pelayanan, seperti suap, sumbangan sukarela, dan berbagai pungutan dalam proses pelayanan yang sedang berlangsung. Dalam kultur pelayanan birokrasj di Indonesia, telah lama dikenal istilah '*tahu sania taint*', yang berarti adanya toleransi dan pihak aparat birokrasi maupun masyarakat pengguna jasa untuk menggunakan mekanisme suap dan mendapatkan pelayanan yang terbaik.

Kecenderungan aparat birokrasi untuk menerima pemberian uang dan masyarakat pengguna jasa tersebut disebabkan masih adanva budaya upeti dalam sistem pelayanan publik di Indonesia. Budaya pelayanan yang dikembangkan semenjak masa birokrasi keraiaan tersebut pada dasarnya menempatkan aparat birokrasi sebagai pihak yang harus dilayani oleh masyarakat, pelayanan yang hams dilakukan oleh masyarakat tersebut ialah dalam rangka memperoleh patron di dalam birokrasi yang sewaktu-waktu dapat dipergunakan untuk membangun akses ke birokrasi. Mekanisme pemberian hiaya ekstra



dalam praktik pelayanan birokrasi sesungguhnya memperlihatkan berbagai faktor yang sangat kompleks, seperti menyangkut masalah kultur psikologis, sistem pelayanan, mekanisme pengawasan, serta mentalitas aparat maupun pengguna jasa sendiri.

Praktik pelayanan dengan membenikan uang ekstra kepada aparat birokrasi tersebut telah menjadi suatu kebiasaan umum di lingkungan birokrasi. Aparat birokrasi xnenjadi terbiasa dalam budaya pelayanan yang mengharapkan adanya pemberian uang dan masyarakat. Apabila dalam memberikan pelayanan pengguna jasa tidak memberikan imbalan dalam bentuk uang ekstra tersebut, biasanya aparat dalam bckcrja terkesan *ogah-ogahan* atau seenaknya sendiri. Sebaliknya, semakin besar jmbalan yang diberikan masyarakat pengguna jasa akan semakin memacu motivasi keqa aparat dalam melayani masyarakat pengguna jasa tersebut. Selain ditinjau dan segi biaya, efisensi pelayanan publik juga ditinjau dan scgi waktu pelayanan. Keluhan yang dialami oleh pengguna jasa menyangkut waktu pelayanan adalah ketidakjelasan waktu pelayanan. Sebenarnya banyak pengguna jasa yang tidak berkeberatan untuk membayar mahal kalau jelas perinciannya untuk keperluan apa, dan berapa lama waktu yang diperlukan. Akan tetapi, waktu yang diperlukan untuk mengurus pelayanan publik sangat tidak jelas. Urusan yang sama sangat mungkin membutuhkan biaya dan waktu yang jauh berbeda.

Menurut petugas pelayanan, lamanya pemberian pelayanan kepada masyarakat pengguna jasa disebabkan adanya kendala internal dan eksternal. Kendala iiLternal meliputi pealatan pendukung yang tidak memadai, kualitas SDM rendah, dan koordinasi antarunit. Selain itu, faktor kualitas sumber daya manusia yang relatif rendah semakin menghambat pemberian pelayanan kepada masyarakat. Kualitas SDM yang rendah tersebut ditandai dengan ketidakmampuan petugas memberikan solusi kepada *customer* atau yang lebih dikenal dengan melakukan tindakan diskresi. Faktor rendahnya pendidikan para petugas pelayanan mempengaruhi peinikiran mereka bahwa semua keputusan harus berasal dan atasan dan harus berpegang teguh kepada juklak/juknis sehingga ketika seorang pengguna jasa memerlukan pelayanan yang cepat, aparat tidak mampu mcmenuhinya karena harus menunggu instruksi atasan terlebih dahulu. Hal ini menyebabkan pelayanan publik menjadi memerlukan waktu pelayanan yang relatif lebih lama. Koordinasi antarunit seringkali menghambat pemberian pelayanan karena waktu yang dibutuhkan menjadi lebih

lama. Kendala lain yang dihadapi adalah kendala eksternal yaitu kendala yang disebabkan oleh pengguna jasa itu sendiri seperti ketidaklengkapan dokumen, pengguna jasa tidak kooperatif dan ketiadaan koordinasi antarinstansi seperti dari kelurahan ke kecamatan. Masalah ketidaklengkapan persyaratan/dokumen yang harus dilengkapi oleh pengguna jasa seringkali membuat aparat menolak memberikan pelayanan. Pengguna jasa disarankan untuk melengkapinya terlebih dahulu. Di sini yang menjadi persoalan adalah ketika lokasi tempat tinggal seorang pengguna jasa jauh dan instansi tersebut dan masalah kesibukan pengguna jasa membuat penyelesaian urusan menjadi lebih lama. Hal tersebut diakui oleh aparat sebagai penyebab utama kelambatan, tetapi jarang sekali aparat yang mempunyai inisiatif untuk tetap memproses berkas-berkas urusan tersebut dan kekurangan persyaratan dilengkapi kemudian. Bagi aparat, apabila tetap diproses, akan menyulitkan kerja mereka sendiri. Pengguna jasa juga seringkali tidak kooperatif maksudnya yaitu bahwa kadangkala pengguna jasa menghalalkan segala cara untuk menyelesaikan urusannya meskipun melanggar peraturan.

Kinerja Pelayanan Publik menghasilkan kesimpulan mengenai rendahnya kualitas pelayanan publik di Indonesia. Pada hakikatnya, pelayanan publik dirancang dan diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat pengguna jasa. Namun, persepsi antara masyarakat pengguna jasa dan aparat birokrasi mengenai kualitas pelayanan publik yang efisien, transparan, pasti dan adil belum berhasil diwujudkan. Sebagai penyelenggara pelayanan publik, birokrasi pemerintah gagal dalam merespons dinamika politik dan ekonomi sehingga pelayanan publik cenderung menjadi tidak efisien dan tidak responsif. Bahkan, berbagai bentuk patologi birokrasi telah berkembang dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Akibatnya, muncul banyak praktik KKN dalam penyelenggaraan pelayanan yang amat merugikan masyarakat pengguna jasa. Kinerja pelayanan publik yang buruk ini adalah hasil dan kompleksitas permasalahan yang ada di tubuh birokrasi Indonesia

## KEPUSTAKAAN

- Abu Hamid, 2003, *Siri' dan Pesse', harga diri orang Bugis-Makassar, Mandar, Toraja, Makassar*. Pustaka refleksi Yayasan Adikarya ikapi dan the ford foundation, Makassar
- Agus Pramusinto & Erwan purwanto (ed), 2009, Reformasi birokrasi kepemimpinan dan pelayanan public, cet 1, Yogyakarta: Gadjah mada
- Agusyanto, Sofian, 2007, Reformasi adminisstrasi pelayanan public, Jakarta: Rajagrafindo
- Agustino, Leo. 2006 *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Ahmad, Badu, 2008. Kondisi Birokrasi Indonesia Dalam Hubungannya Dengan Pelayanan Publik, *Jurnal Administrasi Publik*, IV (1), 45-52.
- Achmad, Mansyur, 2010, *Teori-teori Mutakhir Administrasi Publik*, Yogyakarta: Penerbit Rangkang Education
- Akdon. 2006. *Strategic Management For Educational Management*. Bandung: Alfabeta.
- Albrow, M. 1996. *Birokrasi*. Jakarta. Bumi Aksara.
- Ariani, Dorothea Wahyu, 1999. *Manajemen Kualitas*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya
- Arifin, Anwar. 2006. *Format Baru Pengelolaan Pendidikan*. Jakarta: Pustaka Indonesia.
- Armistead, Colin.G and Graham Clark. 1996. *Customer Service and Support*. Jakarta: PT Elex Media Computindo.
- Arsyad, Azhar. 2005, *Retorika kaum bijak*, media pembangkit motivasi dan daya hidup serta penanaman nilai – nilai budi luhur. Yayasan Fatiya, Makassar
- Artiyasa, Usin.S. 2006. *Desentralisasi dan Tuntutan Penataan Kelembagaan Daerah*. Jakarta. HUMANIORA.
- Azhari, 2011. *Mereformasi Birokrasi Publik Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Azrul, aswar, 1996, menjaga mutu pelayanan kesehatan, Jakarta: sinar harapan
- Barata, Atep.D, 2000, Pelayanan prima, Jakarta: Elex Medi komputindo
- Barnluhn, Gareth R, 2008, *Organizational Administration Theory: Text and cases*. Texas, Addition Wesley Publishing Company, A & M University.
- Beetham David, 1990, *Bureaucrasy*, diterjemahkan oleh Saliat Simamora , Jakarta Bumi Aksara.
- Bernadian, H.J. and E.A.Russel, 1993. *Human Resource Management*. Singapure. Mc Graw Hill Book Company.
- Bertens, K. , 2011. *Etika*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.

- Blau, Peter M. dan Meyer Marshall W, 2000, *Bureacracy in Modern Society*, Jakarta: Prestasi Pustakarya.
- Bovaird, Tony and Elke Loffler. 2003. *Public Management and Governance*. London: Routledge
- Budi Santoso, Priyo, 1995, *Birokrasi pemerintah orde baru*, perspektif kultural dan struktural. Rajagra- findo persada, Jakarta
- Bullen, Paul, 2002, *Social Capital: Resources and Links, Management Alternatif*, Australia
- Carino, Ledivina V, 1992. *Bureaucracy for Democracy The Dynamics of Executive Bureaucracy Interaction During Govermental Transitions*, Philippines: College of Public Administration, International Center for Economic Growth, Philippines Institute for Development Studies.
- Chandler, R.C and Plano, C. 1985. *The Publik Administration Dictionary*, New York. John Wiley and Shons.
- Cornor, davis, 2008, *Service autonomy management system*, USA, Prentice Hall Ohio University press.
- Denhardt, J.V. & Denhardt, R.B. 2004. *The New Public Service: Serving, Not Steering*. New York: M.E. Sharpe.
- Denrhard,2010, *The New Public Service*, New York
- Dwiyanto, Indiahono, 2009, *Kebijakan publik berbasis dynamic policy analisis*, Yogyakarta: Gava Media.
- Dwiyanto, Agus, 2003. *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*.Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM
- 2005 *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- , 2008. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- ....., 2003, *Reformasi pelayanan public, apa yang harus dilakukan dalam Policy Brief*. No.II/PB
- Dunn, William, 2000, *Pengantar Analisis kebijakan publik*, terjemah Muhadjir Darwin. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta
- Edward III, George C. 1980. *Implementing Public Policy*, Washington: Congressional Quarterly Inc.
- EFA Global Monitoring Report. 2005 . *Education For All The Quality Imperative*. Paris: UNESCO Publishing.
- Enrique, HT, 2008, *A Look Inside Think of Network Service*. New Jersey: Prentice Hall.

- Fernanda, Desi, 2003. Pengembangan Kualitas Pelayanan Publik di Daerah, *Jurnal Administrasi Publik*, II (2), 191-193.
- Flippo, Edwin, 1983, Administrative responsibility, dalam Felix A Nigro & Lioyd G. Nigro, *Modern public administration*, terjemahan.
- Fredrikson, H. George, & Kevin B. Smith. 2002, *The Public Administration Teory Primer*, USA: Westview
- Fukuyama, Francils, 2001, *Social Capital, Civil Society, and development*, Third Word Quartely.
- Gibson, J. L, Ivanevick, J. M. Dan Donely, J. H. 1997. *Organisasi dan Manajemen*. Terjemahan Djoeban Wahid, Jakarta; Erlangga
- Gormley Jr.T. William and Steven J. Balla, 2004. *Bureaucracy And Democracy*. Washington: CQ.Press.
- Gross, Allen, 2010, *Bureacracy Government in Application of Reformation Public Service*.Prentice Hall, Ohio Press
- Handi, Irawan, 2007. *10 Prinsip Kepuasan Pelanggan*. Jakarta : PT Elex Media Komputindo.
- Haris, Syamsuddin (ed). 2005. *Desentralisasi & Otonomi Daerah. Desentralisasi, Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*. Jakarta: LIPI Press.
- Haryatmoko, 2011. *Etika Publik Untuk Integritas Pejabat Publik dan Politis*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Hasbullah. 2006. *Otonomi Pendidikan*. Jakarta: Raja grafindo Persada,
- Hasbullah, Jousairi, 2006, *Social Capital* (menuju keunggulan budaya manusia Indonesia, MR-United press, Jakarta.
- Herlind, Harold, 2008, *Power and society of public administration*, Singapore: Singapore Press Holding
- Hoy, W. K dan Miskel, C.G. 1987. *Educational Adminstration, Teory Reserch and Practice*. New York; Random House
- Ibrahim, Amin. 2007. *Pokok-Pokok Administrasi Publik & Implementasinya*. Bandung: PT Refika Aditama.
- Ibrahim, Anwar, 2003, *Sulasena*, kumpulan esei tentang demokrasi dan kearifan lokal. Lephass Unhas, Makassar
- , 2008, *Teori dan Konsep Pelayanan Publik serta impelementasinya*, Bandung: Mandar Maju.
- Imron, Ali. 2008. *Kebijaksanaan Pendidikan di Indonesia, Proses, Produk & Masa depannya*. Jakarta: Bumi Aksara

- Inu Kencana Syafi'i, dkk. 2006, *Ilmu Administrasi Publik*, Jakarta: Rineka cipta,
- Islamy, Irvan, M. 1997. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Jakarta. Bumi Aksara.
- Jalil, Fasli & Musthafa, Babaruddin 2001 . *Educational Reform in The Context Autonomy. The Case Of Indonesia*. Jakarta: World Bank.
- Jinung, Martin. 2005. *Politik Lokal dan Pemerintah Daerah dalam Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Yayasan Pustaka Nusantara
- Yudoyono, Bambang. 2002. *Otonomi Daerah, Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan
- Kaho, Josep Rihu. 1997. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang mempengaruhi Penyelenggaraanya*. Jakarta, Raja Grafindo Persada
- Kaloh, J. 2007. *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*. Jakarta: PT Rhineka Cipta. PPM.
- Kartasasmita, Ginandjar, 2007. *Revitalisasi Administrasi Publik Dalam Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan* (Orasi Ilmiah Pada Wisudha ke 44 Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Lembaga Administrasi Negara), Jakarta: Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Lembaga Administrasi Negara.
- ....., 2004, *Pemberdayaan masyarakat*, Konsep pembangunan yang berakar pada masyarakat, Jakarta: BAPPENAS
- Kettle, J.M, 2009, *Organization policy and strategic management*, Hinnsdale, III, Dryden press
- Khan. S, 1997, *The Key to Being a Leader Company: Empowerment*. Journal personality and participation Januari
- Khasmir, 2007, *Pelayanan public untuk administrasi pemerintahan*, Jakarta: Grassindo
- Keban, T. Yermias. 2008 . *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta: Gava Media.
- ....., 2004, *Indikator kinerja Pemda: pendekatan manajemen dan kebijakan*. Yogyakarta
- Koirudin, 2005, *Sketsa kebijakan desentralisasi di Indonesia*, format masa depan otonomi menuju kemandirian daerah. Averros press, Malan
- KPPOD dan The Asia Foundation, 2012. *Tata Kelola Ekonomi Daerah di 20 Kabupaten/Kota Partisipan Program KINERJA*, Jakarta: The Asia Foundation.
- Kumorotomo, Wahyudi, 2008. *Akuntabilitas Birokrasi Publik Sketsa Pada Masa Transisi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

- Kuncoro, Mudradjat, 1997, *Pengantar ekonomi pembangunan*, Yogyakarta: Fakultas Ekonomi UGM.
- ....., 2005, *Etika administrasi Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada
- Kurniawan, Teguh. 2006. *Kinerja Pelayanan Publik. Persepsi Masyarakat terhadap Kinerja Keterlibatan dalam Pelayanan Pendidikan, Kesehatan dan Kependudukan*. Jakarta. YAPIKA.
- Kusumastuti, D. 2001. *Manajemen Sistem Pengembangan Sumber Daya Dosen Sebagai Penjamin Mutu di Perguruan Tinggi*, Bandung, Disertasi pada PPs. UPI.
- Kuswara, E. 2001. *Otonomi Daerah untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*. Jakarta: Yayasan Pariba.
- LAN RI, 2003, *Sankri, Sistem Administrasi Negara kesatuan Republik Indonesia*, Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, Jakarta.
- Latumahina, Theo, dkk. 2009. *Kurikulum Pendidikan Orang Basudara Maluku, Pembangun Budaya Damai*, Yogyakarta: Galangpress.
- Lawang, Robert MZ, 2005, *Kapital Sosial*, dalam perspektif sosiologik,
- Lukman, Sampara, 2009, *Manajemen kualitas pelayanan*, Jakarta: STIA LAN Press
- James P, Lester, & Joseph Stewart Jr., 2000. *Public Policy: An Evolutionary Approach*. Belmont: Wadsworth.
- Martin, William. B. 2005. *Quality Customer Service*. Jakarta: Lembaga Manajemen.
- Mariana, Dede dan Carolina Pascarina. 2008. *Demokrasi & Politik Desentralisasi*. Yogyakarta: Graha Jimu.
- Mafruhah, Izza, *Multidimensi kemiskinan*, Surakarta: LPP UNS, 2009
- Ministry Of National Education, Republic of Indonesia. 2007. *Education For All Mid Assessment Indonesia*. Jakarta: EFA Secretariat.
- Morissan. 2004. *Pemerintahan Daerah, UU Nomor 32 Tahun 2004*. Jakarta: Ramona Prakarsa.
- Mondy, R. W, dan Premeaux, S. R. 1999. *Human Resource Management*. New Yersey: Pretce Hal International, Inc., USA
- Muchtar Sam, Chaniago. 2005. *Kebijakan Pendidikan Era Otonomi Daerah*. Jakarta: Grafindo Persada.
- Muluk, Khairul. 2006. *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*. Malang: Bayumedia Publishing.
- Mulyani. Sri Indrawati. 2000. *Indonesian Progress Report On The Millenium Development Goals*. Jakarta: BAPPENAS

- Mulyana, D dan Rakhmat, J. 2003. *Komunikasi Antar Budaya; Panduan Berkomunikasi dengan Orang-orang Berbeda Budaya*, Bandung; Rosdakarya
- Munadah, Agussalim, 2005. *Perilaku Birokrasi Orang Makassar di Kabupaten Gowa Suatu Analisis Antropologi Politik. Disertasi*. Makassar: Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin.
- Mulyana, Deddy. 2006. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Muslimin, Amrah. 1986. *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*. Bandung: Alumni
- Mustopadidjaja, AE, 2003, *Dimensi-dimensi pokok administrasi negara kesatuan Republik Indonesia*. LAN RI, Jakarta
- Ndraha, T. 2003. *Budaya Organisasi*, Jakrta: Rineka Cipta.
- Norton, D, 2008, *The Adminitration and Problem Scope*, New York: Free Press
- Notoatmodjo, Sukidjo, 2007. *Promosi kesehatan dan ilmu prilak*, Jakrta: Rineka Cipta
- Nugroho, Riant. D. 2003. *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, Jakarta: Elex Media Komputindo.
- , 2006. *Kebijakan Publik untuk Negara-Negara Berkembang. Model-Model Perumusan, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta: Flex Media Komputinmdo.
- , 2007. *Analisis Kebijakan*. Jakarta: PT Flex Media Komputindo.
- Olsen, Mark, John Codd, & Anne Marie O'Neil. 2001. *Education Policy: Globalization, Citizenship and Democracy*, London: Sage.
- Osborne, David dan Ted Gaebler. 1996. *Mewirauahakan Birokrasi (Reinventing Government) : Mentrasformasi Semangat Wirausaha ke Dalam Sektor Publik*. Edisi Terjemahan. Jakarta : Penerbit Pustaka Binaman Pressindo.
- Osborne, David dan Peter Plastrik (2000), *Memangkas Birokrasi: Lima strategi menuju Pemerintahan Wira Usaha*, Edisi Terjemahan. Penerbit PPM, Jakarta.
- Pasolong, Harbani. 2007. *Teori Administrasi Publik* , Bandung: Alfabeta.
- Perlas, Christian, 2006, *Manusia Bugis*. Forum Jakarta-Paris, Ecok Francaise d'Extreme-orient, Jakarta
- Setiawan, Ahmad, 1989, *Perilaku birokrasi dalam pengaruh paham kekuasaan jawa*. Pustaka pelajar, Yogyakarta
- Pramusinto, Agus dan Erwan Agus Purwanto, 2009. *Reformasi Birokrasi, Kepemimpinan dan Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gava Media.
- Prasojo, Eko, Aditya Perdana dan Nor Hiqmah. 2006. *Kinerja Pelayanan Publik, Persepsi Masyarakat terhadap Kinerja, Keterlibatan dan Partisipasi dalam Pelayanan Bidang pendidikan, Kesehatan dan Kependudukan*. Jakarta: Yapika
- Putra, Fadhilah, 2003. *Paradigma Kritis Dalam Studi Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.



- Raharjo. 1997. *Perubahan Sosial Dalam Pembangunan*. Jakarta: Hecca Mitra Utama.
- Rayney, Hal.G, 1996, *Understanding ang managing public administration*, San Fransisco: Jossey-Bass Publiher
- Rakhmat, 2009. *Teori Administrasi dan Manajemen Publik*, Jakarta: Pustaka Arif.
- Rais, Amin (ed), 1999, *Menyingkap korupsi, kolusi dan nepotisme di Indonesia*. Aditya modern, Yogya- karta
- ....., 1999. *Kemiskinan dan Kesenjangan di Indonesia*. Yogyakarta: Aditya Media,
- Supriatna, Tjahya, *Strategi pembangunan dan kemiskinan*, Bandung: Rinneka cipta, 2000
- Suharto, Edi, *Analisis kebijakan public: panduan praktis mengkaji masalah dan kebijakan social*, Bandung, Alfabeta, 2005
- Supriatna, Tjahya, *Birokrasi pemberdayaan dan pengentasan kemiskinan*, Bandung, Humaniora utama press, 1997
- Ratminto dan Atik Septi winarsih, 2005, *Manajemen pelayanan, pengembangan model konseptual, penerapan Citizen Charters dan standar pelayanan minimal*, Yogyakarta: Pustaka pelajar.
- Razi, Syafuan. 2006. *Zaman Bergerak, Birokrasi Dirombak. Potret Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta: Pustaka Pelajar.
- Rees, David dan McBain, Rihar. 2007. *People Management, Teory and strategi (Tantangan dan Peluang)*, Alih Bahasa oleh Sukono, Jakarta: Kencana
- Robbins, Stephen P, 2004, *Teori Organisasi: struktur, desain dan aplikasi*, Alih bahasa Yusuf udaya, Jakarta, Penerbit Arcan
- Rosyada, Dede. 2004 *Paradigma Pendidikan Demokratis. Sebuah Model Pelibatan Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pendidikan*. Jakarta: Prenada Media.
- Sadu, Wasistiono, 2005. *Desentralisasi, Demokratisasi dan Pembentukan Good Governance*. Jakarta: LIPI Press.
- Sagala, Saiful, 2008. *Budaya Dan Reinventing Organisasi Pendidikan, Pemberdayaan Organisasi Pendidikan Ke arah yang lebih Profesional dan Dinamis di Provinsi, Kabupaten/Kota, dan Satuan Pendidikan*. Bandung; Alfabeta.
- Said, Mashadi. 2007. Kearifan Lokal dalam Sastra Bugis Klasik, *Jurnal Proceeding PESAT*, II (2), 14-22.

- Santosa, Panji, 2009. *Administrasi Publik Teori dan Aplikasi Good Governance*. Bandung: Refika Aditama.
- Schober, George, 2009, *Performance Government in Administration Public service*, Published by Sun Grees Press
- Sedarmayanti. 2008. *Manajemen Sumber Daya Manusia Reformasi Birokrasi dan Manajemen Pegawai Negeri Sipil*. Bandung: Refika Aditama.
- , 2009. *Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan, (Mewujudkan Pelayanan Prima dan Kepemimpinan Yang Baik)*; Bandung: Refika Aditama.
- Setiyono, Budi & Admin Pol. 2005. *Birokrasi Dalam Perspektif Politik & Administrasi* Semarang: POSKODAK UNDIP.
- Setiawan, Ahmad, 1989, *Perilaku birokrasi dalam pengaruh paham kekuasaan jawa*. Pustaka pelajar, Yogyakarta
- Setiono, Budi, 2002, *Jaring Birokrasi* , tinjauan dan aspek politik dan administrasi. PT. Gugus press, Bekasi
- Shafritz, jai M. 2000, *Defining Publik Administration, Selections from the International Encycyclopedia of Public Policy and Administration*; Wistview Press
- Shein, John, 2008, *Foundation of Behavioural Public Policy*, New York: Holt, Rinehart and Winston
- Siagian, Sondang P. 2000. *Teori Pengembangan Organisasi*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Sinambela, Poltak Lijan. 2006. *Reformasi Pelayanan Publik. Teori, Kebijakan dan Implementasi*. Jakarta: Bumi Aksara.
- ....., 2006, *Kualitas pelayanan untuk administrasi public*, Penerbit Mandar maju, Jakarta
- Sindhunata. 2000. *Menggagas Paradigma Baru Pendidikan, Demokratisasi, Otonomi, Civil Society, Globalisasi*. Jakarta: Kanisius.
- Sirozi, M. 2005. *Politik Pendidikan*. Jakarta : Raja grafindo Persada.
- Suharto, Edi, 2005, *Analisis kebijakan public: panduan praktis mengkaji masalah dan kebijakan social*, Bandung, Alfabeta.
- Sukmadinata, Syaodih. Nana. 2005. *Metode Penelitian Pendidikan*. Bandung: UPI- Remaja Rosdakarya.
- Supriyoko. 2007. *Konfigurasi Folitik Pendidikan Nasional*. Jogyaarta: Pustaka Fahima.
- Supriatna, Tjahya, *Strategi pembangunan dan kemiskinan*, Bandung: Rinneka cipta, 2000
- ....., 1997, *Birokrasi pemberdayaan dan pengentasan kemiskinan*, Bandung, Humaniora utama press,

- Suryadi, Ace. Dasim Budimansyah. 2004. *Pendidikan Nasional Menuju Masyarakat Indonesia Baru*, Bandung: Genesindo.
- Suryadi. 2009. *Pengembangan Kinerja Pelayanan Publik*, Bandung; Refika Aditama.
- Suyanto, Djihad Hisyam. 2000. *Refleksi dan Reformasi Pendidikan di Indonesia Memasuki Milenium III*. Yogyakarta: Adicita.
- Syaefuddin, Udin Saud & Abin Syamsuddin Makmun. 2007. *Perencanaan Pendidikan Suatu Pendekatan Komprehensif*, Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Syafaruddin, 2002. *Manajemen Multi Terpadu Dalam Pendidikan. Konsep, Strategi dan Aplikasi*. Jakarta; Grasindo.
- Syahrir, F, 2009, jaringan pelayanan untuk kepuasan public, Gramedia Pustaka, Jakarta
- Syafruddin, Ateng. 1985. *Pasang Surut Otonomi Daerah*. Bandung. Program Pasca Sarjana Universitas Padjajaran
- Stephen, Aileen Micell, 2007, *Manegment Administration*, Prentice Hall international inc
- Supriyoko. 2007. *Konfigurasi Folitik Pendidikan Nasional*. Yogyakarta: Pustaka Fahima.
- Tangkilisan, Hesel Nogi S. 2005. *Manajemen Publik*. Jakarta : PT.Grasindo.
- The Liang Gie. 1989. *Etika Administrasi Pemerintahan*, Yogyakarta: Yayasan Studi Ilmu dan Tknologi Yogyakarta.
- Thoha, Miftah. 2002. *Perspektif Perilaku Birokrosi*, Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada.
- , 2003. *Birokrasi & Politik di Indonesia*. Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- , 2008. *Perilaku Organisasi*. Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- Tilaar. H.A.R. 2002. *Pendidikan Untuk Masyarakat Indonesai Baru*. Grasindo.
- Tilaar, H.A.R, dan Nugroho, Rian, 2008, *Kebijakan Pendidikan; Pengantar Untuk Memahami Kebijakan Pendidikan dan Kebijakan Pendidikan Sebagai Kebijakan Publik*, Pustaka Pelajar ; Yogyakarta.
- Tjiptono, Fandy, 2008, *Administrasi pelayanan*, Salemba Empat, Jakarta.
- ....., 2008, *Kualitas layanan public dalam pendekatan administrasi*, Jakarta: Sinar grafika
- Tjokroamidjoyo, B. 1987. *Administrasi Pembangunan*. Jakarta: LP3ES.
- UNESCO. 2005 *EPA Global Monitoring Report. Education For All The Quality Imperative*, Paris: Unesco Publishing.
- Warella, 2008, *An Introduction to the Study of Public Service 2,ed*, North Scituate, MA: Duxbury Press.
- Wibawa, Samodra. 2005. *Good Governance dan Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.

- Widodo. J. 2002. *Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi*. Surabaya. Insan Cendekia.
- Winarno, Budi, 2002. *Teori Dan Proses Kebijakan Publik*, Jakarta; Media Presindo.
- World Bank, 1992. *Governance and Development*, Washington DC,. World Bank.
- Zeithaml, VA., A. Parasuraman, and L.L. Berry, 1990. *Delivering Quality Service: Balancing Customer Perception and Expectations*, New York: The Free Press.
- ....., 2006, *Service Marketing: Integrating customer focus across the firm*. New York, the McGraw Hill Companies Inc.

### **Dokumen**

- Depdiknas. 2001. *Menuju Pendidikan Dasar Bermutu*. Jakarta: Laporan Komisi Nasional Pendidikan.
- , 2003 *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional*. Jakarta: Depdiknas.
- , 2007a. *Panduan Pengelolaan Sekolah Dasar*. Jakarta: Direktorat Jenderal Manajemen Dikdasmen.
- , 2007b. *Pedoman Peningkatan Kinerja Kepala Sekolah*. Jakarta: Direktorat Jenderal Manajemen Dikdasmen.
- , 2007c. *Wajib Belajar Pendidikan Dasar 1945-2007*. Jakarta DEPDIKNAS.
- Lembaga Administrasi Negara RI. 2003. *Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia (SANKRI)*. Buku I Prinsip-Prinsip Penyelenggaraan Negara. Jakarta: Peruni Percetakan Negara RI.
- Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional
- Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Otonomi Daerah
- Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah
- Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 tentang perubahan kedua atas undang-undang Nomor 32 tahun 2004

**Prof Dr. H. Muhammad Ramli, M.Si**

**MANAJEMEN PELAYANAN PUBLIK  
BERBASIS KEMANUSIAAN**

**ALAUDDIN UNIVERSITY PRESS**

**2013**

## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah Rabbil Alamin, tiada kata yang patut diucapkan kecuali puji syukur yang tak terhingga kehadiran Allah SWT, karena atas Rahmat, Taufik, dan Hidayahnyalah sehingga walaupun dengan kesibukan penulis sebagai tenaga pengajar pada berbagai perguruan tinggi, utamanya Program Pascasarjana masih diberi kesempatan dan kekuatan menyelesaikan buku ini dengan judul " Manajemen Pelayanan Publik berbasis kemanusiaan ".

Pada prinsipnya bahwa buku ini terinspirasi dari tuntutan era reformasi dan paradigma baru administrasi publik dimana dalam menata pemerintahan dan kemasyarakatan diharapkan terwujudnya *Good Governance* (Pemerintahan yang baik) dengan berorientasi pada pelayanan public yang tentunya aparaturnya dalam mengembangkan tugas pelayanan public dengan mengedepankan nilai kemanusiaan .

Tuntutan terwujudnya *Good Governance* sangat terkait dengan pelayanan public sebagai tanggung jawab aparaturnya dimana era otonomi daerah menjadikan pelayanan semakin rumit, disisi lain aparaturnya dituntut untuk memberikan pelayanan public yang berkualitas, disisi lain kebutuhan akan pelayanan masyarakat semakin bervariasi dengan keinginan pelayanan cepat, tepat dan terpadu sehingga menjadi tuntutan aparaturnya dalam menjalankan roda pemerintahan, sehingga salah satu yang dapat menjadi acuan yang esensial dalam meningkatkan citra pemerintahan, maka dibutuhkan pelayanan publik yang berbasis kemanusiaan yang intinya mengarah pada pendekatan nilai kemanusiaan.

Terwujudnya buku ini, tidaklah terlepas dari bantuan dan dukungan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, pada kesempatan ini kami mengucapkan terima kasih dan penghargaan yang setinggi – tingginya kepada Bapak Prof. Dr. H. Qadir Gassing, HT, MS selaku Rektor UIN Alauddin Makassar beserta jajarannya, Prof Dr. Jasruddin, MS, selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Negeri Makassar dan jajarannya, Prof Dr Haedar Akib, MSi selaku Ketua Prodi Administrasi Publik S3 Program Pascasarjana UNM Makassar, Prof Dr. Suratman, M.Si selaku Ketua Prodi Administrasi Publik S3 Program

sarjana Universitas Hasanuddin Makassar, Prof Dr, Makmur, MSi Ketua Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Lembaga Administrasi Negara Makassar atas motivasi dan perhatiannya kepada kami dalam mengembangkan profesi keilmuan kami.

Pada kesempatan ini pula, kami persembahkan buku ini kepada isteri tercinta, Rasma dan anak – anak tersayang, Pratiwi Ramli, Muhammad Darmawan Ramli dan Muhammad Irwansyah Ramli serta menantu Irianto Baharuddin dan cucu Muhammad Azham Sahwan

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa substansi buku ini disusun jauh dari harapan. Oleh karena itu, kritik dan saran demi kesempurnaan substansi buku ini sangat diharapkan. Mudah – mudahan buku ini bermanfaat bagi penulis pada khususnya dan para pembaca pada umumnya.

Penulis

Prof. Dr. H.Muhammad Ramli, MSi

## DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL .....	i
Sambutan Rektor .....	v
Kata Pengantar .....	ix
Daftar Isi .....	xi
BAB. I. PENDAHULUAN .....	1
BAB. 2. Pelayanan Publik dan Nilai Kemanusiaan.....	14
1. Pelayanan public dan dinamikanya.....	14
2. Modal social dalam pelayanan public.....	22
BAB. 3. Dimensi Etika dalam Pelayanan Publik.....	31
1. Etika dan Moral.....	31
2. Etika Pelayanan Publik.....	38
BAB. 4. Pelayanan Publik Berbasis kearifan Lokal.....	57
1. Dimensi Kearifan Lokal.....	57
2. Perilaku Birokrasi sebagai Pelayanan Publik dan pembangunan	85
BAB. 5. Pelayanan Publik Berbasis Demokratis.....	94
BAB 6 Pelayanan Publik Berbasis New Public Service.....	122
BAB 7. Manajemen Pelayanan Publik Berbasis Manual dan Teknologi...	123
1. Dinamika Pelayanan Publik.....	123
2. Pelayanan Berbasis Manual dan Elektronik .....	128
BAB. 8. Sistem Jejaring dalam Pelayanan Publik.....	135
1. Konsep Jejaring dalam Organisasi.....	135
2. Pelayanan Publik Berbasis Jejaring.....	142



BAB. 9. Pelayanan Publik Berbasis Pro- Miskin.....	147
1. Kemiskinan dan Pemasalahannya.....	150
2. Pemberdayaan Masyarakat Miskin sebagai bentuk Pelayanan Berbasis Pro-Miskin.....	161
BAB. 10. Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik.....	167
1. Dinamika Good Governance.....	169
2. Good Governance dalam Pelayanan Publik.....	174
3. Reformasi dan Kinerja Birokrasi Publik.....	183
BAB 11. Perilaku Birokrasi dan Kualitas Pelayanan Publik.....	206
1. Konsep Birokrasi.....	206
2. Birokrasi sebagai Organisasi Rasional.....	212
BAB. 12. Manajemen Pelayanan Publik di Era Otonomi Daerah.....	217
1. Konsep Desentralisasi dan Otonomi Daerah.....	217
2. Tujuan Desentralisasi dan Otonomi Daerah.....	225
BAB. 13. Manajemen Pelayanan Pendidikan di Era Reformasi.....	231
1. Kebijakan Publik.....	233
2. Konsep Desentralisasi.....	243
3. Reformasi Birokrasi dan Pelayanan Publik.....	264
BAB. 14. Manajemen Pelayanan Kesehatan di Era Reformasi.....	275
1. Konsep Mutu Pelayanan Kesehatan.....	276
2. Karakteristik Mutu Pelayanan Kesehatan.....	281
3. Responsivitas dan Orientasi Pelayanan Kesehatan.....	284
KEPUSTAKAAN.....	291

## BIODATA

Prof Dr. H. Muhammad Ramli, M.Si, dilahirkan di Rappang Sidrap pada tanggal 5 Mei 1960. Penulis menyelesaikan studi S1 Program studi Administrasi Negara Fisip Unhas tahun 1986, S2 Prodi Lingkungan Hidup konsentrasi Kependudukan dan pengembangan sumber daya manusia pada Program Pascasarjana Unhas tahun 1999 dan S3 Program studi Administrasi Publik Program Pasca sarjana Universitas Hasanuddin tahun 2008.

Penulis menjadi tenaga pengajar pada Fakultas Ushuluddin dan Fisafat Universitas Islam Negeri Makassar sejak tahun 1987 dengan pangkat terakhir Pembina Utama Golongan IV/e dan jabatan fungsional Guru Besar dalam bidang Administrasi public/kebijakan public. selain itu juga mengajar pada berbagai perguruan tinggi, diantaranya Pascasarjana Unhas, Pascasarjana Universitas Negeri Makassar, Pascasarjana Universitas Satria Makassar, Pascasarjana Unismuh, Lembaga Administrasi Negara, Pascasarjana Universitas Islam Negeri Alauddin Makassar juga banyak mengabdikan pada Perguruan tinggi yang membina program S!, diantaranya Prodi Keperawatan Fakultas Ilmu Kesehatan UIN Alauddin, Sekolah Tinggi Ilmu Keperawatan Gunung Sari Makassar juga banyak menjadi tenaga pengajar pada pendidikan dan pelatihan (Diklat).

Penulis telah dikaruniai tiga anak dari Isteri bernama Rasma dan anak Pratiwi Ramli, Muhammad Darmawan Ramli, Muhammad Irwansyah Ramli serta seorang cucu Muhammad Ahsan Sahwan Irianto. Penulis telah menulis buku: Kearifan lokal masyarakat Bugis dalam Implementasi kebijakan public. Dinamika Birokrasi di Era Reformasi

Pengalaman Organisasi Keagamaan: Pengurus Majelis Ulama Indonesia (MUI) Sul-Sel, Pengurus Majelis Dakwah Islamiyah (MDI) Sul-sel, pengurus Nahdatul ulama Sulawesi Selatan, Pengurus pendidikan Al- Ma'arif Sul-sel, Penghargaan yang telah diterima yakni; Satya lencana karya setia 10 tahun pada tahun 2001, Satya lencana karya setia 20 tahun pada tahun 2007

Ada beberapa tulisan baik dalam bentuk makalah, jurnal maupun hasil penelitian yakni: Pendidikan global sebagai sarana pemberdayaan peradaban manusia ditengah reformasi sosial kultural, Penelitian Analisis Kualitas Manajemen kerukunan umat beragama di Kota Makassar, Persepsi masyarakat terhadap korupsi sebagai model perilaku birokrasi di Kota Makassar, Analisis peran budaya lokal sebagai alat perekat kerukunan umat beragama di Kota Makassar tahun 2008,

Sedangkan jurnal Aktualisasi budaya lokal (Perspektif budaya siri' menuju kemandirian lokal), Al- Fikr Vol 9 Nomor 2 tahun 2005, Persepsi masyarakat terhadap korupsi sebagai model perilaku birokrasi di Kota Makassar (Buletin penelitian, jurnal terakreditasi, tahun 2008), Analisis peran budaya lokal sebagai alat perekat kerukunan umat beragama di Kota Makassar (Jurnal social keagamaan Yogyakarta, jurnal terakreditasi tahun 2007),

Sinergitas kearifan local masyarakat Bugis terhadap implementasi kebijakan public di Kabupaten Sidrap (Buletin penelitian, jurnal terakreditasi tahun 2009)



